

Université du Québec
Institut national de la recherche scientifique - Urbanisation, culture et Société
INRS-UCS

El rol del gobierno local en el desarrollo económico de su territorio:

Estudio de caso de dos municipalidades mexicanas

Por
Josefina Ades

Tesis presentada
para la obtención del grado
de Maître ès en science (M. Sc.) en Études urbaines
del programa conjunto INRS-UQAM

Jury de evaluación

Evaluador interno:	Jane	Mattews Glenn
Evaluador externo:	Paul	Bodson

DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN:

MARIO POLÈSE

1.	RESUMEN EN FRANCÉS	4
2.	PRESENTACIÓN	31
3.	PROBLEMÁTICA	36
3.1	LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	36
3.1.1	El rol del gobierno local en el desarrollo económico	36
3.2	HERRAMIENTAS DE DESARROLLO ECONÓMICO	41
3.2.1	Los tipos de herramientas	41
3.2.2	Los motivos	44
3.2.3	Los resultados de las herramientas	46
3.3	EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO	48
4.	DESARROLLO METODOLÓGICO	52
4.1	TERRITORIO DE ESTUDIO	53
4.1.1	El municipio de Puebla	54
4.1.2	El municipio de Zautla	55
4.2	LOS DATOS Y EL ANÁLISIS	55
4.2.1	El análisis de documentos	56
4.2.2	Las entrevistas con los informadores clave.	59
4.3	LÍMITES DE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA	64
4.4	CUESTIONES ÉTICAS	65
5.	RESULTADOS Y ANÁLISIS	67
5.1	LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS POBLANOS	67
5.1.1	El marco legal de los gobiernos locales del Estado de Puebla	67
5.1.2	Responsabilidades de los municipios.	69
5.1.3	Las finanzas municipales	74
5.2	LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES	81
5.2.1	Herramientas para la promoción industrial	81

		3
5.2.2	Herramientas empresariales	85
5.2.3	Mejoramiento de la condiciones de producción	87
5.3	MOTIVOS	89
5.3.1	Tiempos cortos	90
5.3.2	Autonomía financiera limitada	93
5.3.3	Falta de incentivos	97
6.	CONCLUSIÓN	101
7.	BIBLIOGRAFÍA	106
8.	ANEXOS	110
Cuadro 1 - Características de las nuevas políticas de DEL		39
Cuadro 2 - Ejemplos de estrategias de desarrollo económico		43
Cuadro 3 – Grilla de análisis de los documentos		58
Cuadro 4 – Cantidad y tipo de entrevistas realizadas		61
Cuadro 5 – Códigos de análisis de las entrevistas.....		63
Cuadro 6 – Presupuesto por habitante, Zautla y Puebla, 2004.....		78
Cuadro 7 - Composición del gasto en los municipios de Zautla y Puebla, 2004 (en %).....		78
Figura 1 - Composición del ingreso – Municipio de Puebla, 2004 (en %).....		76
Figura 2 - Composición del ingreso – Municipio de Zautla, 2004 (%).....		77
Figura 3 – El círculo vicioso de los ayuntamientos poblanos		97

1. RESUMEN EN FRANCÉS

Cette étude explore le lien entre les institutions politiques et le développement économique au Mexique. Notre objectif est de comprendre quel est le rôle du gouvernement local mexicain dans le développement économique de son territoire. Pour arriver à cette fin, nous nous proposons d'étudier le fonctionnement du gouvernement local de deux municipalités mexicaines de l'État de Puebla, ainsi que les stratégies développées par ce dernier pour améliorer la situation économique de leurs populations.

Dans le cadre de ce travail, nous considérons le terme « institutions » comme les règles de jeu d'une communauté. Tel que définies par North (1993), les institutions sont constituées des règles formelles et informelles d'une société, soit des limites conçues par l'homme qui donnent forme à l'interaction humaine. C'est le système de règles et de procédures au sein duquel les individus prennent des décisions et dans lequel les acteurs stratégiques règlent leurs conflits. North distingue deux types d'institutions : d'un côté, les institutions formelles créées par les acteurs au pouvoir (les normes légales); de l'autre, les institutions informelles, les codes de conduite non écrits, les valeurs et les habitudes qui régulent les pratiques sociales quotidiennes. Les institutions formelles et informelles structurent les comportements individuels, elles en incitent certains et découragent d'autres.

Le rapport entre les institutions politiques et le développement économique fait l'objet de plusieurs études. Cette approche considère que le contexte institutionnel d'un territoire a un impact sur sa performance économique (Tomassi et Saiegh 1998; Cox et McCubbins 2001;

Careaga et Weingast 2002; Spiller et Tommasi 2003). Elle cherche plus particulièrement à analyser les facteurs institutionnels qui limitent le développement économique d'une région. La difficulté consiste à établir dans quelle mesure un contexte institutionnel déterminé incite ou non les fonctionnaires et politiciens à prendre des décisions qui favorisent le développement économique. Comme le suggère Stiglitz (1998), un arrangement institutionnel inefficace peut encourager les fonctionnaires publics à poursuivre des intérêts différents de ceux édictés dans leur mandat:

“Misaligned incentives can induce government officials to take actions that are not, in any sense, in the public interest.”

Ces travaux offrent certains éléments de réflexion qui permettent de jauger la performance économique entre pays industrialisés et pays en voie de développement. Cependant, ils ne couvrent que quelques aspects du rapport entre la croissance économique et les actions des gouvernements. En général, la littérature met l'accent sur les pratiques des gouvernements centraux, au détriment des gouvernements locaux latino-américains. C'est pourquoi il devient nécessaire d'enrichir les connaissances sur le rapport entre les gouvernements latino-américains et le développement économique de leur territoire.

La question qui a guidé notre recherche est la suivante : Dans quelle mesure le gouvernement local mexicain joue-t-il un rôle dans le développement économique ? Pour y répondre, nous avons interrogé des fonctionnaires et des politiciens locaux de deux municipalités mexicaines de l'État de Puebla: la municipalité urbaine de Puebla, capitale d'État et centre d'activité économique, et la municipalité rurale de Zautla, localisée dans la Sierra Norte, l'une des régions les plus pauvres au pays.

Notre recherche nous permet de démontrer comment les règles du jeu conditionnent les actions des gouvernements locaux dans le domaine du développement économique. Pour ce faire, nous avons, dans un premier temps, identifié les instruments dont disposent les

gouvernements locaux pour stimuler l'économie locale, et nous avons déterminé ceux qui sont effectivement utilisés. Par la suite, nous avons établi la structure d'incitatifs où agissent les fonctionnaires et politiciens locaux. Ainsi, nous avons examiné les facteurs qui conditionnent leurs décisions dans le domaine économique local. Autrement dit, nous avons identifié les décisions prises par les gouvernements locaux, de même que les motivations à l'origine de ces décisions.

Notre hypothèse consiste à soutenir que le gouvernement local mexicain ne constitue pas une entité stratégique pour le développement économique du territoire. Les règles qui structurent leurs comportements ne produisent pas les incitatifs appropriés pour que les fonctionnaires et politiciens locaux considèrent mettre en place des politiques de développement local. L'absence d'incitatifs est attribuable au contexte institutionnel. Le champ réduit des responsabilités, la courte période de gestion, l'absence de liens entre l'établissement d'entreprises sur le territoire et les revenus des municipalités, et une subordination marquée aux paliers supérieurs du gouvernement sont des constats qui ont pour effet de désintéresser les gouvernements locaux mexicains à intervenir pour améliorer la situation économique de la région.

Nous avons choisi d'aborder cette problématique au Mexique pour deux raisons. D'abord, depuis 1995, avec la victoire aux élections présidentielles de Vicente Fox, il s'est produit un changement dans les relations politiques au pays. L'élection du *Partido de Acción Nacional* (PAN) a bouleversé l'hégémonie du *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), au pouvoir depuis plus de 70 ans, et ce changement politique a eu de grandes répercussions sur l'ensemble de la structure politique mexicaine.

De plus, dans le domaine de la science politique latino-américaine, l'intérêt pour les gouvernements locaux est encore marginal (Coraggio 1997; García Delgado 1997). Traditionnellement, le défi a été de comprendre les spécificités du système politique d'une

région en mettant l'accent sur le rôle du gouvernement central. Des années 1980 jusqu'au début des années 1990, un grand intérêt est porté sur les questions liées aux transitions démocratiques et à la stabilité politique (Linz et Stepan 1978; Kaufman 1986; Martins 1986; Whitehead 1986; Malloy et Seligson 1987; Diamond, Linz et al. 1989; Pinto 1996). Par la suite, avec le développement des politiques de privatisation et d'ouverture des marchés, l'intérêt s'est déplacé vers les institutions politiques et leur impact sur le développement économique. Certains auteurs se sont intéressés au fonctionnement du pouvoir législatif (Siavelis 1998) et du pouvoir exécutif (Mainwaring et Shugart 2003), d'autres ont examiné le rôle des partis politiques (De Luca, Jones *et al.* 2002), le rapport entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux (Gibson et Calvo 2000), et le fonctionnement des institutions provinciales (Sin et Palanza 1997; Tula 2005).

Bien que l'intérêt sur le fonctionnement des gouvernements locaux est croissant (Borja, Calderón et al. 1989; García Delgado 1997), nous pouvons affirmer que le nombre d'études traitant de la relation entre les gouvernements locaux et le développement économique est encore faible (Azuela et Duhau 1993).

1. PROBLÉMATIQUE

1.1. LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Depuis les dernières années, plusieurs travaux ont été publiés sur divers aspects du développement économique local (Stohr et Taylor 1981; Stohr 1990; Polèse 1998; Joyal 2002). Leur caractéristique commune consiste à attribuer une importance déterminante aux spécificités du territoire dans le développement économique d'une région. Ces études considèrent que le succès économique d'une localité réside dans sa capacité de se prendre en charge, de s'adapter et de s'ajuster aux pressions externes (Polèse, 1998). Ainsi, dans cette perspective, le développement prend sa source au sein de la région, de sa population,

de son sens de la communauté et dans son esprit entrepreneurial. Elles cherchent également à démontrer comment un ensemble de facteurs locaux comme les infrastructures, les règlements, l'investissement public et la sécurité peuvent améliorer ou nuire aux conditions propices à la compétitivité d'un territoire. Selon cette approche, c'est le palier de gouvernement responsable des services publics locaux qui acquiert un rôle prépondérant et qui doit assumer le leadership pour mettre en place des politiques qui stimulent l'économie locale.

Les études qui ont pour objectif de déterminer le nouveau rôle des gouvernements locaux dans les pays industrialisés apparaissent avec force au fil des années 1970 (Clarke et Gaile, 1989). Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, on assiste à une réduction de ces fonds distribués par les gouvernements centraux. Face à cette conjoncture, les administrations locales doivent se mobiliser et assumer un rôle plus actif pour améliorer la situation économique de leur territoire.

Deux décennies plus tard, une deuxième vague de travaux sur le développement économique local fait surface (Benington et Geddes 1992). À cet égard, l'exemple américain est éloquent. À la fin des années 1980, les gouvernements locaux sont confrontés aux conséquences de la récession et à la mobilité des entreprises qui cherchent à réduire leur taux d'imposition foncier. (Green et Fleischmann 1989). Les gouvernements locaux décident alors mener des politiques plus agressives ayant pour but de développer le marché de biens et des services produits dans leur région. Une série de stratégies sont mises en place pour augmenter les revenus de la région, diminuer la vulnérabilité aux causes exogènes et améliorer la situation de l'emploi (Clarke et Gaile, 1989). À la différence des politiques locales des années 1970, les fonctionnaires et politiciens locaux vont jouer un rôle très actif en investissant des fonds publics et en soutenant l'investissement privé (Vaughn et Pollard, 1986). Ils cherchent ainsi à influencer les structures du marché pour attirer de nouveaux

investissements (Clarke et Gaile, 1989). Les autorités locales utilisent leur pouvoir pour promouvoir, au sein des cercles d'investisseurs, les avantages de produire dans leur région pour bénéficier des impacts positifs sur la création d'emploi local.

En Amérique latine, on assiste à des changements similaires, mais dans un contexte relativement différent. À la fin des années 1980, la redéfinition du rôle de l'État, le processus de privatisation et les diverses crises économiques obligent les gouvernements locaux à chercher de nouvelles alternatives pour répondre aux demandes croissantes de la population (Affonso 2000). Cependant, plusieurs acteurs interviennent dans la mise en place de telles politiques. Certaines sont initiées directement par les autorités locales, d'autres sont promues par les gouvernements centraux et provinciaux, et la majorité est menée par des organismes non gouvernementaux, financés généralement soit par un palier de gouvernement, soit par des bailleurs de fonds internationaux (Albuquerque 2004). Le rôle prédominant des organismes non-gouvernementaux dans le développement local est sans doute un indice de la très faible implication de l'État central dans le développement économique au niveau local.

1.2. LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1.2.1. Les types d'outils

Par *stratégie de développement économique*, nous entendons toute décision d'un palier de gouvernement ayant pour but d'améliorer la situation économique et d'augmenter le niveau de revenu et d'emploi d'une région déterminée. Les différents paliers de gouvernement utilisent ainsi une gamme d'outils variée, et nous les présentons en suivant la typologie de Leicht et Jenkins (1994). Un premier groupe identifié par Leicht et Jenkins (1994) porte sur les **stratégies entrepreneuriales**. Ici, un gouvernement vise à attirer de nouvelles entreprises qui produisent de nouveaux biens ou services qui ne sont pas encore produits sur le territoire. Les autorités politiques jouent un rôle important dans la recherche du

financement ou dans le soutien au financement pour la création de ces nouvelles entreprises et le développement de nouvelles technologies. Un deuxième ensemble d'outils regroupe les **instruments de promotion industrielle**. Ceux-ci comprennent les incitatifs fiscaux, les subventions à l'investissement et à la formation de main-d'œuvre. Ils peuvent être utilisés pour attirer des entreprises d'autres localités ou pour promouvoir l'expansion d'entreprises déjà présentes sur le territoire. Finalement, un troisième groupe englobe toutes les initiatives qui cherchent à **améliorer les conditions de production**. Ici, le gouvernement met en place des programmes ayant pour but de créer un environnement favorable au développement économique, en s'assurant d'offrir les services publics correspondant aux besoins des entreprises pour que celles-ci puissent rester compétitives. Un service de sécurité publique efficace, le respect des contrats et des droits de propriété, de même que la construction d'infrastructures adéquates permettent aux entreprises d'éviter des coûts de production supplémentaires.

1.2.2. Les motivations

Différents facteurs encouragent les autorités locales à implanter des politiques de développement. Feiock et Clingermayer (1992) en identifient quatre. Tout d'abord, ils considèrent que si une localité vit une situation économique difficile, les autorités locales vont redoubler d'efforts pour mettre en oeuvre des programmes de développement. Deuxièmement, les auteurs estiment que les gouvernements locaux qui ont besoin de tisser des alliances et d'établir des coalitions pour assurer leur croissance seront plus enclins à implanter des stratégies ayant pour effet de stimuler l'économie locale. En troisième lieu, les gouvernements locaux adoptent de façon récurrente certains types de programmes lorsque qu'ils sont en mesure de les appliquer. Finalement, les auteurs considèrent l'effet d'entraînement, soit lorsqu'une ville utilise des stratégies de développement pour imiter d'autres villes de la même région.

1.3. LE GOUVERNEMENT LOCAL MEXICAIN

La littérature scientifique sur le rapport entre le développement économique et le gouvernement local mexicain est relativement restreinte. Nous avons trouvé peu d'études empiriques analysant de façon systématique le travail des gouvernements locaux pour favoriser le développement économique.

Les auteurs s'intéressant au sujet considèrent que les municipalités mexicaines n'assument pas toutes les fonctions qui leurs sont attribuées par le cadre légal (Cabrero Mendoza y Martinez Vazquez 2000). De plus, ils identifient certains problèmes au sein du contexte institutionnel. Par exemple, les règles d'attribution des fonds et des compétences entre les différents niveaux de gouvernement demeurent ambiguës. Même si la Constitution Mexicaine évoque le concept de « *municipio libre*¹ », la majorité des auteurs sont d'accord pour dire que le système politique mexicain est très centralisé (Duhau et Scheingart 1997, Ward 1998, Turner 2002) et que le financement municipal dépend fortement des paliers de gouvernement supérieurs (Ojeda Lara 1999). Plusieurs travaux révèlent le faible intérêt de la part des gouvernements locaux mexicains pour l'augmentation de leurs sources de revenus externes, ou autonomes (Ojeda Lara 1999, Cabrero Mendoza y Martinez Vazquez 2000, Cabrero Mendoza, Garcia del Castillo et al. 2002). Enfin, le manque d'autonomie politique expliquerait en partie les faibles revenus des municipalités (Arellano-Gault 2000).

¹ **Municipio libre**: municipalité libre

De plus, le manque de transparence au niveau décisionnel et l'utilisation discrétionnaire des ressources n'encouragent pas les gouvernements locaux mexicains à utiliser leurs fonds pour répondre aux besoins de leurs populations. Lorsqu'il y a lieu, l'augmentation des ressources des gouvernements locaux se traduit par un plus grand nombre de salariés et non pas par une augmentation des investissements. Le besoin de répondre aux demandes des membres du parti politique en place est à l'origine de cette situation (Cabrero Medoza y Martinez Vazquez, 2000).

2. LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Pour examiner le rôle du gouvernement local mexicain dans l'amélioration de la situation économique de ses habitants, nous avons choisi l'approche qualitative. Cette approche nous offre un ensemble de méthodes qui nous permettra de répondre à notre question. L'analyse de documents et les entretiens sont les méthodes privilégiées pour recueillir la diversité des perceptions des informateurs clés (Letourneau 1989) et pour examiner le rôle du gouvernement local dans toute sa complexité.

Le but de ce type d'approche est de permettre au chercheur d'accéder aux événements à travers les yeux de ceux qui les vivent (Blanchet et Gotman, 1992) et d'offrir la possibilité d'en tenir compte en leur donnant le même sens que celui des participants (May 2001). Nous utiliserons les entretiens pour comprendre le point de vue des fonctionnaires et des politiciens locaux, leurs motivations et leurs comportements dans le domaine du développement économique.

À partir de l'analyse des documents recueillis, nous avons identifié et décrit les instruments dont disposent les gouvernements locaux pour mettre en place des politiques de développement économique, et les entretiens nous ont permis de déterminer quels instruments sont réellement utilisés. Les entretiens nous auront également permis d'explorer

les motivations derrière ces décisions, ainsi que les effets des règles formelles et informelles sur les décisions exercées par les autorités locales.

2.1. LE TERRITOIRE DE L'ÉTUDE

Nous avons réalisé notre travail sur deux des 217 municipalités de l'état de Puebla : la municipalité de Zautla et celle de Puebla, capitale de l'État du même nom. La première est une petite municipalité rurale, et la deuxième est partie prenante de l'agglomération la plus importante de l'État. Notre choix est motivé par leur différence de taille puisqu'on pourrait s'attendre à des résultats différents en fonction de la taille et du budget municipal.

L'État de Puebla est caractérisé par une grande disparité économique au sein de son territoire. La région urbaine de Puebla, au centre de l'État, concentre les niveaux les plus élevés de revenus. Les municipalités plus défavorisées sont situées dans les zones rurales et isolées du nord et du sud. Zautla est localisée dans la région de la Sierra Norte, une des zones les plus pauvres du Mexique (Lopez et Rivet 2003).

La ville de Puebla compte plus de 1.3 millions d'habitants en 2000². Parmi les principales activités économiques, on note l'industrie textile, l'industrie automobile et l'industrie alimentaire (Mendoza et Cruz 2003).

La population de Zautla est de 19 000 habitants en 2000³, et elle est distribuée dans les 47 communautés qui constituent la municipalité, 46 d'entre elles ayant moins de 1000 habitants.

² Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

³ Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2000

La base de son économie provient principalement des activités agricoles et de la production de poterie.

2.2. LES DONNÉES ET L'ANALYSE

L'analyse de documents est la première étape de notre travail de collecte de données. Nous avons d'abord examiné l'ensemble des normes légales des trois paliers gouvernementaux (fédéral, étatique et municipal). Au niveau fédéral, nous avons travaillé avec l'article 115 de la Constitution du Mexique. Quant aux normes issues de l'État de Puebla, nous avons concentré notre analyse sur sept documents, soit la loi municipale de l'État de Puebla, l'article 103 de la Constitution de l'État de Puebla, la loi des revenus de la municipalité de Puebla, la loi des revenus de la municipalité de Zautla, la loi de création de l'ORFIS (organisme de fiscalisation), le plan de développement de la municipalité de Zautla, ainsi que le plan de développement de la municipalité de Puebla.

Nous avons ainsi dégagé les compétences propres aux gouvernements locaux de Puebla et Zautla, de même que leurs fonctions et leurs responsabilités. De plus, cette analyse nous a permis de comprendre le type de ressources dont disposent les municipalités, les outils de développement économique qu'ils peuvent utiliser et les caractéristiques spécifiques des administrations locales mexicaines.

Dans un premier temps, nous avons abordé chaque document en l'analysant sur cinq thèmes préétablis : 1) la constitution du gouvernement municipal, 2) la structure gouvernementale local, 3) les responsabilités du gouvernement local, 4) les finances municipales et 5) le développement économique. Nous avons pu procéder à une première classification des différents extraits colligés, ce qui nous a permis d'avoir une vision globale des thèmes qui nous intéressaient. Dans un deuxième temps, chaque extrait a été reclassé selon les sous-

thèmes qui ont été dégagés. Contrairement aux thèmes de notre première classification, les sous-thèmes n'étaient pas déterminés d'avance.

Grille d'analyse des documents

Thème	Sous-thèmes
Constitution de la municipalité	Modalités de création de la municipalité Modalités de modification et de suppression Limites de la municipalité Cadre légal de la municipalité
Structure du gouvernement	Caractéristiques du gouvernement local Formation du gouvernement local Élections des membres du gouvernement
Responsabilités du gouvernement local	Type de responsabilités du gouvernement municipal
Finances	Revenus Dépenses
Développement économique	Outils de développement entrepreneurial Instruments de promotion industrielle Politiques d'amélioration des conditions de productions

La deuxième étape de notre recherche consiste à effectuer une série d'entrevues. Ces entrevues constituent la principale source d'informations de notre cueillette de données. Nous avons rencontré 17 fonctionnaires et politiciens de 15 municipalités de Zautla et de Puebla, trois fonctionnaires de l'état de Puebla et trois professeurs universitaires qui travaillent sur des questions de développement local qui nous ont aidé à comprendre les pratiques au sein de gouvernements locaux. Ces entrevues nous ont permis de valider les instruments dont les gouvernements locaux disposent pour améliorer la situation économique des municipalités et ceux qui ont été utilisés régulièrement. Elles nous ont aussi servi à comprendre les motivations et raisons derrière les choix effectués.

Ces entrevues nous ont permis de comprendre les rationalités qui guident les fonctionnaires et politiciens locaux dans leurs stratégies de développement. Une autre raison de procéder par le biais d'entrevues consiste à mettre en évidence le lien entre les articulations logiques des pratiques et les règles implicites et explicites (Beaud et Weber 2003). Selon Jennings (1993), les explications que donnent les individus à leurs actions sont organisées selon les idées d'action, de motivation et de norme. C'est pourquoi nous avons cherché à analyser les décisions des fonctionnaires et politiciens locaux à travers les intentions des individus et les raisons qu'ils expriment pour justifier leurs actions.

Nous avons réalisé un total de 23 entrevues lors des mois de juillet et d'août 2005. Ce document décrit les entrevues menées avec six fonctionnaires et cinq politiciens de la municipalité de Puebla, six politiciens et fonctionnaires de la municipalité de Zautla, trois fonctionnaires de l'état de Puebla impliqués dans le rapport avec les municipalités et le développement économique, et trois professeurs de l'Université de Puebla dont leur champ de recherche touche les questions de développement local. Toutes les entrevues se sont déroulées en espagnol.

Notre guide d'entrevue est divisé en deux parties. Une première partie vise à identifier les initiatives menées par les gouvernements locaux pour améliorer la situation économique. La deuxième partie cherche à dégager les motivations derrière les choix des instruments de développement. Le guide a été adapté pour chaque informateur, selon leur statut et leurs responsabilités au sein du gouvernement.

Nous avons consulté les professeurs de l'Université de Puebla, afin de choisir nos informateurs clés. Ceux-ci nous ont aidés à identifier les postes clés au sein des deux municipalités relatifs au développement économique. Une fois les postes identifiés, nous avons contacté les individus en poste.

Quant à l'analyse des entrevues, tel que l'explique Jackson (2001):

« The data are carefully com bed through by the researcher, making up transcript s with a series of co des that la bel particular words and phrases for subsequent analysis ».

En utilisant le cadre conceptuel de notre problématique, nous avons identifié les raisons et les logiques exprimées par les autorités locales rencontrées. Cela nous a permis de comprendre les explications et justifications inhérentes à leurs pratiques dans la sphère économique. Ainsi, nous avons réussi à établir les différents facteurs qui conditionnent leurs décisions.

Pour analyser les entrevues, nous avons construit une base de données dans le logiciel File-Maker Pro. Nous avons assigné un code à chaque extrait d'entrevue selon deux thèmes : 1) Les outils utilisés pour le développement local ; 2) Les raisons données par les politiciens et fonctionnaires locaux pour expliquer leurs décisions. Par la suite, pour les extraits classés dans le deuxième thème, nous avons distingué trois positions, soit trois types de raisons qui justifient les décisions des autorités locales dans le champ économique : 1) Les facteurs liés au temps ; 2) Les facteurs liés aux finances ; 3) Les facteurs liés au manque d'incitatifs.

Les principales limites des outils méthodologiques privilégiés ici résident dans le principe même de l'approche qualitative. Notre étude ne prétend pas être une étude représentative, c'est-à-dire que nos résultats ne peuvent s'étendre à l'ensemble des municipalités mexicaines, ni à d'autres municipalités de l'État de Puebla. Notre travail nous informe seulement sur le rôle des gouvernements locaux des deux municipalités étudiées, celle de Puebla et celle de Zautla. Cependant, il est important de signaler que nos résultats concordent avec les conclusions d'autres recherches portant sur les administrations locales mexicaines. (Arellano-Gault 2000; Azuela et Duhau 1993; Cabrero Mendoza et García Del

Castillo 2002; Cabrero Mendoza et Martínez Vázquez 2000; Freire et Polèse 2004; Ojeda Lara 1999; Worldbank 2002).

3. RÉSULTATS ET ANALYSE

3.1. LES RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DE L'ÉTAT DE PUEBLA

Afin d'identifier les responsabilités dans le domaine économique des gouvernements locaux de nos deux cas d'étude, il est nécessaire d'analyser le cadre légal qui délimite leurs actions. Les normes qui encadrent les municipalités de Puebla proviennent de la Constitution du Mexique. Celle-ci détermine les principes généraux des compétences et des responsabilités des gouvernements locaux de l'ensemble du pays. Cependant, c'est le pouvoir législatif de chaque État qui définira les caractéristiques et les réglementations des municipalités de leur territoire.

Les normes qui régissent les actions des municipalités de Zautla et de Puebla proviennent de l'article 115 de la Constitution du Mexique, des articles 102 à 106 de la Constitution de l'État de Puebla et de la loi municipale de l'État de Puebla. Les municipalités étudiées ne disposent pas d'un statut propre qui les constitue en tant qu'entité politique autonome. Au Mexique, les municipalités sont créées par les États du système fédéral⁴, dans notre cas, par l'État de Puebla. C'est le pouvoir législatif de l'État qui détient le pouvoir de création, de modification et de suppression des municipalités, et qui en définit les limites territoriales⁵.

⁴ Constitution du Mexique, article 115.

⁵ Loi municipale de l'état de Puebla, article 11.

Le *ayuntamiento* constitue l'organe de gouvernement de chaque municipalité et se présente au niveau de gouvernement le plus bas dans la structure fédérale⁶. Il est composé du président municipal et des *regidores*. La loi municipale fixe la division du territoire de l'État, le mode d'incorporation des *ayuntamientos*, le fonctionnement de l'administration municipale, l'utilisation du patrimoine et les pouvoirs des présidents municipaux, des *regidores* et du syndicat.

Le manque de normes au sein des municipalités, dont Puebla et Zaulta, se traduit par une absence de contrôle de leur part sur le cadre légal qui gère les affaires municipales. L'ensemble des normes qui régulent leurs actions provient d'instances extérieures à la municipalité, soit des gouvernements fédéral et de l'État.

La Constitution de l'État de Puebla et la loi municipale déterminent que le *ayuntamiento* doit être composé d'un président municipal et d'un nombre de *regidores* proportionnel à la quantité d'habitants. Le *ayuntamiento* de Puebla est formé du président municipal et de 16 *regidores* associés au parti majoritaire, et celui de Zaulta d'un président et de six *regidores*. Le président et les *regidores* sont élus à travers un suffrage proportionnel direct pour un mandat de trois ans, sans possibilité de réélection⁷.

La loi municipale établit les questions qui doivent être traitées par des commissions permanentes : gouvernement, justice et sécurité publique, administration et finances, infrastructures et services publics, industrie et commerce, éducation publique et, finalement,

⁶ Constitution du Mexique, article 15 et Constitution de Puebla, article 102.

⁷ Loi municipale de l'état de Puebla, article 46.

groupes vulnérables⁸. La loi définit aussi les responsabilités des *ayuntamientos*. Ceux-ci sont tenus de fournir les services suivants : la gestion des eaux potables et usées, l'éclairage public, la collecte des déchets, la gestion des marchés publics, la sécurité publique et l'entretien des rues et des parcs⁹.

De plus, la loi exige des *ayuntamientos* l'élaboration d'un plan de développement municipal qui sert d' « instrument pour le développement intégral de la communauté ». Celui-ci doit être en accord avec les plans de développement de l'État¹⁰ et doit être approuvé par le *ayuntamiento* lors des trois premiers mois de son mandat. Selon la loi, le plan de développement sert à promouvoir le progrès économique, social et culturel de la municipalité et à favoriser la croissance de l'emploi¹¹.

Les deux municipalités à l'étude ont présenté un tel plan pour la période 2005-2008. Les deux documents reconnaissent le besoin de mettre en œuvre des politiques de développement économique. Cependant, ils n'y explicitent pas concrètement les mesures à développer. Concernant les finances municipales, les normes désignent les municipalités responsables d'administrer librement leur budget¹². Cependant, chaque année le *ayuntamiento* doit présenter au congrès de l'État un projet de loi sur les sources de revenus et celui-ci doit l'approuver. Les revenus des municipalités sont composés des rendements

⁸ Loi municipale de l'état de Puebla, article 95.

⁹ Loi municipale de l'état de Puebla, article 199.

¹⁰ Loi municipale de l'état de Puebla, article 104.

¹¹ Loi municipale de l'état de Puebla, article 78.

¹² Constitution du Mexique, article 115, Constitution de Puebla, article 103 et Loi municipale, article 3.

des biens municipaux, des contributions, les taxes aux propriétés immobilières, les revenus provenant de la tarification des services publics, et les transferts fédéraux.

La principale source de revenus des municipalités étudiées provient des transferts fédéraux (54% des revenus pour Puebla et 91% pour Zautla)¹³. Il faut aussi signaler que 35% des revenus de la municipalité de Puebla sont des revenus dits autonomes. Les revenus autonomes proviennent surtout de l'impôt foncier et les tarifs des services fournis tel que l'eau, l'électricité et la collecte de déchets. Ce pourcentage descend à 1% à Zautla. Une dernière source de revenus provient du financement externe que les municipalités obtiennent pour couvrir leur déficit (11% des revenus pour Puebla et 7% pour Zautla).

De la même façon que pour les revenus, les dépenses de l'ayuntamiento doivent être approuvées par le congrès de l'État. Ce dernier détermine les sommes minimales consacrées aux dépenses en éducation, sécurité, centres de santé, infrastructure, de même que la somme maximale destinée aux salaires des fonctionnaires et employés municipaux.

Dans les deux municipalités, les dépenses principales sont d'abord affectées aux infrastructures et aux actions sociales, 29%¹⁴ du total des dépenses de la municipalité de Puebla et 75%¹⁵ de celles de Zautla. La différence s'explique par le poids des investissements effectués par le gouvernement de l'État dans la ville de Puebla, puisque celle-ci est également la capitale de l'État. Cependant, les données auxquelles nous avons

¹³ Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.

eu accès ne sont pas suffisamment détaillées pour nous informer sur l'utilisation de ces montants par la ville de Puebla.

Ensuite, les plus grandes dépenses correspondent aux services personnels, les salaires. Ceux-ci absorbent un quart des dépenses de Puebla et presque un dixième de celles de Zautla. La municipalité de Puebla a un appareil bureaucratique plus développé que celui de Zautla car la gestion d'une ville de plus de un million d'habitants demande une organisation plus complexe.

3.2. LES OUTILS DISPONIBLES POUR STIMULER L'ÉCONOMIE LOCALE

3.2.1. Les outils pour la promotion de l'industrie

Selon le cadre légal présenté précédemment, les gouvernements locaux sont autorisés à promouvoir le développement industriel sur leur territoire à l'aide de deux outils : une réduction de l'impôt foncier et/ou des tarifs préférentiels sur les services fournis par la municipalité. Les gouvernements locaux de l'État de Puebla peuvent également subventionner l'investissement par l'offre à bas prix de terrain publics vacants.

Lorsque nous avons demandé aux autorités locales de Puebla et de Zautla comment ils utilisaient ces outils, les réponses ont été très similaires. Il apparaît qu'ils ne sont pas utilisés fréquemment. Cet extrait d'entrevue avec un membre de l'*ayuntamiento* de Puebla reflète de façon très claire la position générale identifiée dans les entrevues :

“Nous en tant qu'ayuntamiento ne cherchons à offrir des services. Nous ne cherchons pas à promouvoir l'industrie ici. Nous n'avons pas un budget si important comme pour promouvoir l'emploi ou offrir des attraits aux industries. Nous n'avons pas cette possibilité. Ce n'est pas une responsabilité de la municipalité »

Comme le présente cet extrait, la majorité des personnes rencontrées voient l'*ayuntamiento* comme un fournisseur de service et le développement économique n'apparaît pas comme l'une de ses responsabilités.

3.2.2. Les instruments entrepreneuriaux

Toujours selon le cadre légal, les gouvernements locaux de l'État de Puebla sont autorisés à réaliser des activités de promotion dans le but d'informer les investisseurs potentiels sur les possibilités offertes dans la région. Les *ayuntamientos* sont habilités à promouvoir les biens et les services produits au sein de la municipalité afin d'augmenter leur part de marché. De plus, les autorités locales peuvent mettre en place des politiques d'aide aux entreprises, tel que des programmes d'assistance technique ou des programmes de formation de la main-d'œuvre.

Lorsque nous avons demandé aux répondants comment les gouvernements locaux mènent ce type de politiques, les réponses ont été quasi unanimes. Voici les mots d'un fonctionnaire du secrétariat de promotion économique de la ville de Puebla :

« Nous ne sommes pas encore attirants pour aller nous vendre à l'extérieur. Qui voudrait venir investir dans une ville insécure avec des nids-de-poule? »

Du côté de Zaulta, on trouve une réponse très similaire :

« Notre municipalité n'a pas de possibilité d'investissements. Nous n'avons pas l'infrastructure nécessaire pour que des entreprises qui ont besoin de haute tension viennent s'installer ici. »

Selon les personnes rencontrées, aucun des deux *ayuntamientos* ne mène de programmes de promotion de la région ni de promotion des produits locaux.

3.2.3. L'amélioration des conditions de production

Le cadre légal nous informe que les municipalités de l'État de Puebla doivent fournir des services publics tel que l'eau potable, l'éclairage public, la collecte des déchets, la sécurité et l'entretien des rues. Les personnes rencontrées ont reconnu que le manque ou le mauvais état des infrastructures est un obstacle au développement. Cependant, elles ne considèrent pas que la décision d'améliorer les services locaux leur incombe. Le grand pourcentage des revenus de ces municipalités provient des transferts fédéraux, situation qui, comme nous expliquerons plus tard, ne leur permet pas de planifier des projets sur plusieurs années.

Les *ayuntamientos* détiennent la faculté de respecter leurs propres contrats et d'éliminer les pratiques illégales au sein de leur propre sphère. Cependant, la corruption est un phénomène encore très présent bien que difficile à cerner. Ainsi que l'explique un fonctionnaire du Secrétariat de Promotion économique de Puebla :

« Les chefs d'entreprises se plaignent de la corruption. Elle existe. Il y a des favoritismes et des affaires troubles. »

Les personnes rencontrées nous ont confirmés la très faible (voir inexistante) utilisation des instruments de développement économique de la part du gouvernement local. Dans la section suivante, nous analysons les facteurs évoqués pour expliquer cette situation.

3.3. LES FACTEURS

Lors des entretiens, nous avons cherché à comprendre les facteurs qui influencent les décisions des fonctionnaires et politiciens des gouvernements locaux de Puebla et de Zautla à mettre en place (ou non) des politiques de développement économique. Les facteurs dégagés sont regroupés en trois thèmes : le temps, les ressources et les incitatifs.

3.3.1. Le manque de temps

Nous avons regroupé l'ensemble des facteurs mentionnés par les répondants. La difficulté à mettre en place des politiques de développement local est d'abord justifiée par le manque de temps.

Le mandat des autorités qui composent l'*ayuntamiento* est d'une durée de trois ans. Lorsque nous avons demandé aux politiciens et fonctionnaires locaux quel était l'obstacle le plus important à l'établissement des politiques de développement, cet élément est mentionné de façon systématique. Comme l'explique un fonctionnaire du Secrétariat de Planification de Puebla :

« C'est très court (notre mandat). Nous n'avons pas le temps, lorsque nous sommes dans le processus de planification, le mandat est presque terminé déjà. Lorsque nous commençons à mener mettre en œuvre nos programmes, la gestion est presque finie. Et malheureusement, tous les trois ans tout recommence de nouveau. Plusieurs programmes ne sont pas repris ».

La situation devient encore plus préoccupante lorsque les autorités locales estiment que les responsables du mandat suivant ne vont pas maintenir les programmes implémentés par leurs prédécesseurs.

Ainsi, comme les politiciens ont seulement trois ans de gestions sans possibilité de réélection, s'ils décident mettre en place une stratégie de développement économique, ils ne sont généralement pas en mesure d'en apprécier les retombées durant leur mandat, car celles-ci ne seront visibles qu'à moyen terme. C'est pour cette raison que les autorités locales de l'État de Puebla préfèrent mettre en place des politiques à court terme, qui sont plus « rentables » électoralement, qui assurent des retombées immédiates et qui garantissent au président municipal le transfert de son pouvoir à quelqu'un de son parti à la fin de son propre mandat.

Un autre problème que pose la courte durée du mandat porte sur le grand roulement des fonctionnaires municipaux au sein de l'administration. L'emploi municipal est lié au mandat des politiciens. Lorsqu'un nouveau président prend le pouvoir de la municipalité, presque l'ensemble du personnel est renouvelé :

« Tout le monde entre et sort en trois ans et on ne peut pas apprendre comment les choses fonctionnent en trois ans. »

Ce fonctionnaire explique comment le taux de roulement des employés municipaux affecte l'accumulation d'expérience, situation qui rend difficile la retransmission d'informations et l'ajustement de politiques déjà implantées. Ainsi, cette situation conduit à un manque de pérennité des politiques.

3.3.2. Une autonomie financière limitée

Nous avons regroupé les différentes positions révélées par nos répondants au sujet du financement des municipalités. Il apparaît que le manque de ressources financières est un des obstacles importants dans la mise en place des stratégies de développement.

Comme nous avons vu, le pourcentage de revenus autonomes des municipalités est très faible en comparaison aux revenus provenant des transferts fédéraux. La faible collecte de l'impôt foncier explique aisément cette situation. C'est ainsi que l'exprime une autorité du gouvernement de Zautla :

« Mis à part l'impôt foncier, on charge les services ... Mais comme les gestions précédentes ne les facturaient pas, et pour qu'ils ne se fâchent pas avec moi, moi je ne leur charge pas non plus... Ce sont alors des revenus que nous perdons ».

Les revenus autonomes ne sont pas des revenus réguliers. Cette situation vient limiter les ressources financières municipales et décourage la mise en œuvre des politiques de développement.

Aucune des municipalités étudiées ne possède une politique de collecte de l'impôt foncier. Étant donné que l' *ayuntamiento* ne récolte pas de façon régulière les revenus de l'impôt foncier, il ne trouve pas d'intérêt à attirer des entreprises sur le territoire, puisque celles-ci n'apporteront pas des revenus supplémentaires au trésor municipal. Il s'agit d'un cercle vicieux qui finit par nuire au développement économique local.

De plus, il faut signaler que les autorités municipales ont une marge de manoeuvre très limitée quant à l'utilisation des fonds provenant des transferts fédéraux. Les personnes rencontrées nous ont expliqué qu'une partie importante des ressources provenant des autres niveaux de gouvernement doit être dépensée sur des projets spécifiques, décidés par les instances supérieures. Les répondants ont même mentionné que les décisions des paliers supérieurs du gouvernement ne s'adaptent pas toujours aux réels besoins locaux.

Une autre dimension abordée traite de la distribution des fonds provenant des transferts. On peut questionner la part d'arbitraire dans la distribution de ces fonds. Les autorités locales se voient obligées de faire des démarches auprès de leurs contacts oeuvrant dans les niveaux supérieurs de gouvernement afin de recevoir des sommes supplémentaires. Enfin, les gouvernements locaux n'ont pas d'indications sur la taille des sommes à venir. Compte tenu de cette incertitude, ils ne peuvent planifier des politiques sur le moyen ou long terme.

Nous pouvons voir comment le cercle vicieux se complète. Une politique inefficace de collecte d'impôt foncier se traduit par une faible collecte d'impôts et un très bas pourcentage de revenus autonomes, ce qui conduit à une grande dépendance financière face aux paliers supérieurs de gouvernement, tout en réduisant le pouvoir de décision sur la gestion de ces fonds. Cette situation rend difficile la planification de politiques de développement à moyen et à long terme et elle décourage la mise en place de politiques de développement local.

3.3.3. Un manque d'incitatifs pour l'implantation des politiques de développement

Les *ayuntamientos* de Puebla et Zautla ne sont pas en mesure de mettre en œuvre des politiques de développement local, tout simplement parce qu'ils n'ont pas d'incitatifs pour le faire.

Comme l'implantation d'entreprises sur leur territoire n'a pas d'impact direct sur les revenus des municipalités, les autorités locales n'ont aucun intérêt à les attirer.

Aussi, puisque les impacts des politiques de développement local sont seulement perçus à moyen terme, les autorités sont peu séduites par l'idée de mettre en place des stratégies dont elles ne pourront pas profiter. Elles préfèrent utiliser leurs fonds pour des infrastructures dont l'impact est visible et concret, ce qui rapporte de plus grands bénéfices directs.

Le rapport de force inégal entre le *ayuntamiento* et les niveaux supérieurs de gouvernement découragent les autorités locales à mettre en œuvre des stratégies de développement. Non seulement les gouvernements locaux sont soumis financièrement aux gouvernements supérieurs, mais ils sont aussi obligés de respecter toute une série de formalités imposées par la loi municipale du gouvernement de l'État qui leur impose un échéancier de travail.

4. CONCLUSION

Dans notre travail, nous cherchons à comprendre le rôle de deux gouvernements locaux mexicains dans le développement économique de leur territoire : les *ayuntamientos* de Zautla et de Puebla. Nous avons choisi l'approche qualitative pour aborder ce phénomène dans toute sa complexité. Dans un premier temps, nous avons effectué un travail d'analyse documentaire afin de déterminer les types d'instruments offerts aux municipalités de l'État de Puebla pour stimuler leur économie locale. Dans un deuxième temps, nous avons réalisé des entrevues pour comprendre les facteurs qui conditionnent les décisions des autorités locales quant à leur développement économique.

Nous avons découvert que les gouvernements locaux de l'État de Puebla ont accès à plusieurs types d'instruments pour inciter le développement économique. Ils peuvent offrir des subventions à l'impôt foncier ou des tarifs préférentiels aux entreprises pour l'utilisation des services publics; ils ont la possibilité de donner des terrains publics vacants pour attirer l'implantation d'industries; ils peuvent aussi mettre sur place des programmes d'aide aux entreprises et mener des activités de promotion de la région. Enfin, ils peuvent attirer des entreprises en offrant des conditions de production appropriée pour améliorer les facteurs de compétitivité des entreprises. Cependant, nos entrevues nous ont permis de constater qu'aucun de ses instruments n'est utilisé de façon récurrente.

Par la suite, nous avons essayé de comprendre les facteurs qui conditionnent les décisions des autorités locales dans le développement économique et les facteurs qui les découragent à implanter des politiques de développement local. Nous avons trouvé trois ensembles de facteurs.

Le premier est relié à la courte période de mandat des autorités municipales. Une période de gestion est si brève qu'elle ne permet pas aux autorités locales de mettre en place des stratégies qui stimulent l'économie locale. Le deuxième groupe de facteurs est relié au manque de ressources financières et à la dépendance financière vis-à-vis des gouvernements supérieurs. Et finalement, le troisième ensemble concerne le manque d'incitatifs offerts aux politiciens et fonctionnaires locaux pour mettre en œuvre des politiques qui visent à stimuler l'économie locale.

Nous pouvons conclure alors que les *ayuntamientos* de Zautla et de Puebla ne constituent pas une force stratégique pour la promotion du développement économique au sein de leur territoire. L'absence d'incitatifs pour prendre des décisions qui stimuleraient un environnement favorable au développement est attribuable aux caractéristiques du contexte institutionnel : le champ réduit des responsabilités, la courte période de gestion, une absence

de lien entre l'établissement d'entreprises sur le territoire et les revenus des municipalités, et la subordination marquante aux gouvernements centraux se traduit par un très faible intérêt des gouvernements locaux mexicains pour prendre des mesures pour améliorer la situation économique de la région.

2. PRESENTACIÓN

Este trabajo aborda la relación entre las instituciones políticas y el desarrollo económico en México. Nuestro objetivo es comprender en qué medida el gobierno local mexicano cumple un rol en el desarrollo económico de su territorio. Para ello, nos propusimos estudiar el sistema local de gobierno de dos municipios mexicanos del Estado de Puebla y las estrategias utilizadas en ambos municipios para mejorar la situación económica de su población.

En el marco de este trabajo, entendemos “instituciones” como las reglas de juego que dan forma a la interacción humana. Tal como lo define Douglas North (1993), las instituciones son las reglas de juego formales e informales de una sociedad, o más formalmente, las limitaciones concebidas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Es decir, un sistema de reglas y de procedimientos dentro del cual, los individuos toman decisiones de autoridad y, dentro del cual, los actores estratégicos resuelven sus conflictos. North subraya que hay dos tipos de instituciones: por una parte, las instituciones formales creadas por los actores que controlan los recursos de poder (las normas legales); por otro lado, las instituciones informales, los códigos de conducta no escritos, los valores, los usos y costumbres, que regulan las prácticas sociales cotidianas. Tanto las instituciones formales como las informales estructuran los comportamientos individuales: incentivan ciertos comportamientos y desalientan otros.

La relación entre las instituciones políticas y el desarrollo económico ha sido objeto de numerosos estudios en los últimos años. Este enfoque considera que el contexto institucional de un territorio tiene un impacto sobre su performance económica (Tommasi y Saiegh 1998; Tommasi y Saiegh 1998; Cox y McCubbins 2001; Careaga y Weingast 2002; Spiller y Tommasi 2003) y trata particularmente sobre el tipo de límites que ejercen las instituciones sobre el desarrollo económico de una región. El desafío común al conjunto de estos trabajos es establecer si un contexto institucional determinado alienta o no a los funcionarios y a los políticos a tomar decisiones que favorezcan el desarrollo económico. Como lo sugiere Stiglitz (1998), un arreglo institucional deficiente puede incitar a los funcionarios públicos a perseguir intereses diferentes a los esperados:

“Misaligned incentives can induce government officials to take actions that are not, in any sense, in the public interest.”

Si bien estos trabajos ofrecen algunos elementos de reflexión para abordar las cuestiones sobre las desigualdades de performance económica entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, tratan sólo algunos de los aspectos de la relación entre el crecimiento económico y las acciones de los gobiernos. En América Latina, la mayoría de la literatura que aborda la relación entre el contexto institucional y el desarrollo económico centra su atención en las prácticas de los gobiernos centrales y orienta pocos esfuerzos a las prácticas de los gobiernos locales. Es necesario entonces producir más conocimiento sobre la relación de los gobiernos locales latinoamericanos y el desarrollo económico.

La pregunta que guió nuestra investigación fue la siguiente: *¿En qué medida el gobierno local mexicano juega un rol en el desarrollo económico?* Para responderla, realizamos entrevistas a funcionarios y políticos locales en dos municipalidades mexicanas del estado de Puebla: la municipalidad urbana de Puebla, capital del estado y centro de la actividad

económica, y la municipalidad rural de Zautla, situada en la Sierra Norte, una de las regiones más pobres del país.

Concretamente, nuestra investigación muestra de qué modo las reglas de juego, tanto formales como informales, condicionan las acciones de los gobiernos locales en cuestiones de desarrollo económico. Para ello, en un primer momento identificamos los instrumentos que disponen los gobiernos locales para estimular el desarrollo económico de su territorio y determinamos cuáles de estos instrumentos son efectivamente utilizados. Luego, a través del análisis de las reglas formales e informales, establecimos la estructura de incentivos en la que operan los funcionarios y políticos locales y examinamos los factores que condicionan sus decisiones en el ámbito económico local. Dicho de otro modo, identificamos el tipo de decisiones que toman los gobiernos para mejorar la situación económica de su territorio y los motivos al origen de estas decisiones.

En nuestro trabajo partimos de la hipótesis que el gobierno local mexicano no constituye una entidad estratégica en el desarrollo local de su territorio. La estructura de reglas donde operan los gobiernos locales no producen los incentivos apropiados para que los funcionarios y políticos locales consideren implementar políticas de desarrollo económico local. La ausencia de incentivos para tomar decisiones a favor del desarrollo económico local es atribuible al contexto institucional que condiciona a los gobiernos municipales mexicanos. El campo reducido de responsabilidades, el corto período de mandato, una ausencia de vínculo entre el establecimiento de empresas en el territorio y los ingresos de los municipios, y la subordinación significativa a los gobiernos centrales se traduce en un muy poco interés por parte de los ayuntamientos mexicanos para implementar medidas que mejoren la situación económica del municipio.

Hemos elegido estudiar las características de esta relación en México porque a partir de 1995, con el triunfo de Vicente Fox a la presidencia del país se produjo un cambio en las

relaciones políticas del país. El Partido Acción Nacional desafió la hegemonía que tuvo el PRI durante más de 70 años. Esta apertura partidaria causó cambios en toda la estructura política mexicana.

Tradicionalmente, el desafío dentro de la ciencia política latinoamericana fue de comprender las especificidades de los sistemas políticos de la región, poniendo sobre todo el énfasis en los gobiernos centrales. El interés por los gobiernos locales fue bastante marginal (Coraggio 1997; García Delgado 1997). Durante los años ochenta y principios de los noventa, gran parte de los investigadores focalizó su interés en las cuestiones de transición democrática y de estabilidad política. Durante ese período, una gran mayoría de las publicaciones abordaron las problemáticas ligadas a la transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos en diferentes países latinoamericanos (Linz y Stepan 1978; Kaufman 1986; Martins 1986; Whitehead 1986; Malloy y Seligson 1987; Diamond, Linz et al. 1989; Pinto 1996).

A partir de la implementación de las políticas de privatización y de apertura de los mercados, el centro de interés se trasladó hacia el estudio de las instituciones políticas y su impacto en el desarrollo económico. Los investigadores se interesaron particularmente en las instituciones centrales de gobierno, sobre todo en el funcionamiento del poder legislativo (Siavelis 1998) y el poder ejecutivo (Mainwaring y Shugart 2003), en el rol de los partidos políticos (De Luca, Jones et al. 2002). Otros investigadores se ocuparon de estudiar la relación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales (Gibson y Calvo 2000) así como del funcionamiento de las instituciones provinciales (Sin y Palanza 1997; Tula 2005). Si bien hay un interés creciente sobre el funcionamiento de los gobiernos locales (Borja, Calderón et al. 1989; García Delgado 1997), podemos afirmar que los estudios sobre la relación de los gobiernos locales y con el desarrollo económico son toda vía muy marginales.

El impacto del factor institucional sobre las prácticas de los gobiernos locales en el desarrollo económico es un tema poco tratado aún por la literatura (Azuela y Duhau 1993).

Además, las grandes transformaciones económicas y políticas de América Latina durante los últimos quince años demandan nuevos conocimientos sobre el funcionamiento de los gobiernos locales. Queda por evaluar si las administraciones locales son capaces de ejercer el rol que les es asignado. Esta cuestión deviene esencial cuando observamos el poco poder del que disponen los gobiernos centrales para reducir las desigualdades regionales. Como lo han expuesto varios trabajos sobre desarrollo regional, las políticas de desarrollo regional implementadas por los gobiernos centrales, sobre todo aquellas basadas en los controles de localización de empresas y en estímulos fiscales, no han logrado disminuir las desigualdades de ingreso entre las diferentes regiones (Polèse 1998; Hevia 2003).

Este trabajo ofrece además un mejor conocimiento del funcionamiento de los gobiernos locales mexicanos y su relación con el desarrollo económico de su territorio. Aporta algunas conclusiones sobre las capacidades de gestión de las administraciones locales latinoamericanas que podrán servir de guía a la hora de tomar decisiones sobre el desarrollo de una localidad.

Comenzamos este trabajo con una discusión de los principales enfoques sobre las cuestiones de desarrollo económico local y los conceptos teóricos que servirán de fundamento para nuestro análisis (capítulo 2). En el capítulo siguiente (capítulo 3) presentamos el desarrollo metodológico de la investigación, la forma en que fueron obtenidos los datos y el tipo de análisis que se ha realizado. Luego (capítulo 4), exponemos los resultados de nuestro análisis. Finalmente, presentamos las conclusiones de nuestro trabajo (capítulo 5).

3. PROBLEMÁTICA

En este capítulo exponemos los diferentes enfoques que tratan sobre las políticas de desarrollo local. Nos interesamos particularmente al contexto en que aparecieron este tipo de políticas y al nuevo rol que adopta el gobierno local en este contexto. Presentamos además los conceptos básicos sobre las estrategias de desarrollo económico en el cual basaremos nuestro análisis. Terminamos con un breve análisis de los trabajos existentes sobre los gobiernos locales mexicanos.

3.1 LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

3.1.1 El rol del gobierno local en el desarrollo económico

En los últimos años, se han publicado numerosos trabajos sobre las cuestiones de *desarrollo económico local* (Stohr y Taylor 1981; Stohr 1990; Polèse 1998; Joyal 2002). La característica común a todos ellos es que atribuyen a las singularidades de un territorio una importancia determinante en el desarrollo económico de la región. Como lo explica Polèse (1998), dichos estudios consideran que el éxito económico de una localidad reside en su capacidad de hacerse cargo de su situación, de su capacidad de adaptarse y de ajustarse a las presiones externas.

Según esta perspectiva, la fuente de desarrollo reside en la región misma, su población, su sentido de la comunidad y su espíritu empresarial. Estos trabajos intentan demostrar cómo un conjunto de factores locales tales como la infraestructura y los servicios públicos

existentes, las actividades de promoción de la región, las reglamentaciones, la inversión pública, la seguridad y el respeto a la ley pueden mejorar o agravar las condiciones de competitividad de un territorio, condicionando de manera significativa la localización de las inversiones y favoreciendo o no la creación de empleo (Gibbs, Jonas et al. 2001; WorldBank 2002). Es en este contexto que el gobierno local adquiere un rol significativo en el mejoramiento de bienestar de la población que reside dentro de su territorio. Si la infraestructura y los servicios públicos locales juegan un papel esencial en el desarrollo económico de un territorio, es entonces el nivel de gobierno responsable de los servicios locales quien, según este enfoque, debe asumir un rol de liderazgo en el impulso de la región. En nuestra investigación indagamos si el gobierno local mexicano está en condiciones de asumir este liderazgo.

Varios trabajos se ocupan de identificar este nuevo papel que juegan los gobiernos locales sobre todo en los países desarrollados. Estos estudios surgen con gran fuerza durante los años 1970 en un contexto donde los gobiernos locales se ven obligados a reconsiderar el rol que habían tenido hasta ese momento en el desarrollo económico de su territorio (Clarke y Gaile 1989). En países como Estados Unidos o Gran Bretaña, los fondos procedentes de los gobiernos centrales destinados a mejorar el ingreso de las regiones en dificultad comienzan a disminuir. Confrontadas a tal situación, las administraciones locales deben entonces asumir un papel más activo en el mejoramiento de la situación económica de su territorio. Es por eso que los gobiernos locales de estos países empiezan a implementar diferentes tipos de estrategias para mejorar la suerte de la región. Entre ellas, podemos mencionar la exención del pago de tarifas o de impuestos. En nuestro trabajo, evaluamos si las administraciones locales mexicanas se ven confrontadas a esta problemática y si sienten obligadas a asumir un papel activo en el mejoramiento de la situación económica de su territorio.

Dos décadas más tarde, aparece una segunda ola de trabajos sobre el desarrollo económico local (Benington y Geddes 1992). En Estados Unidos por ejemplo, en los años 1990 los gobiernos locales debe enfrentar las consecuencias de la recesión, la disminución constante de los fondos federales otorgados a las ciudades y el desplazamiento de empresas provocado por el aumento de los impuestos locales (Green y Fleischmann 1989). Muchos gobiernos locales deciden entonces llevar a cabo políticas más agresivas orientadas a desarrollar el mercado de los bienes y servicios producidos en la región. Optan por estrategias cuyos objetivos consisten en aumentar los ingresos de la región, disminuir la vulnerabilidad a las causas exógenas y mejorar la situación del empleo expandiendo el mercado (Clarke y Gaile 1989). Lo que distingue estas nuevas estrategias de aquellas implementadas en los años 1970 es el rol activo que adquieren los funcionarios locales en lo que respecta a la inversión, la toma de riesgo y el sostén a la creación de valor agregado por parte inversión privada (Vaughn y Pollard 1986). En la literatura, este tipo de políticas aparece bajo el expresión *políticas empresariales*, justamente por el estilo “empresario” que asumen los funcionarios locales cuyo principal objetivo para mejorar la economía de la región es atraer nuevas empresas dentro del territorio. Según Clarke y Gaile (1989), los gobiernos locales buscan influenciar las estructuras de mercado para atraer nuevas inversiones. Los funcionarios locales utilizan su poder para promover dentro de los círculos de inversores los beneficios de producir en la región e impulsar así el empleo dentro del territorio.

Además de promover los recursos de la región, otra forma en que los gobiernos atraen empresas es facilitando la instalación de los nuevos emprendimientos productivos respondiendo a las necesidades de cada empresa. El gobierno local puede por ejemplo apurar la entrega de permisos, acelerar la re zonificación de terrenos, extender la red de energía o de agua para que los costos de la empresa disminuyan en alguna zona del

territorio o bonificar parte de los impuestos o las tarifas. A lo largo de nuestras entrevistas, indagamos si los funcionarios locales mexicanos llevan a cabo algún tipo de política similar destinada a desarrollar el mercado.

En el cuadro 1, resumimos las principales características de las estrategias *empresariales*.

Cuadro 1 - Características de las nuevas políticas de DEL

según Clarke y Gaile (1989)

Objetivos	Atraer nuevas empresas
Valores	Disminuir los costos de producción
Eje	Influenciar las estructuras de mercado
Criterios	Mejorar la competitividad de la empresa
Roles públicos	Promover acuerdos con las empresas y negociar de caso por caso

En América Latina, la preocupación sobre el desarrollo económico local y el nuevo rol del gobierno local también aparece durante la década del 90 pero en un contexto relativamente diferente. A fines de los 1980 y principios de los 1990, la mayoría de los países latinoamericanos viven procesos de democratización política, reestructura del Estado, descentralización del poder de las autoridades centrales hacia las autoridades locales y, consecuentemente, un incremento de las responsabilidades de las administraciones locales (Affonso 2000). La redefinición del rol de Estado, los procesos de privatización y la crisis económicas agudas obligan a los gobiernos locales a buscar nuevas alternativas para responder a las demandas crecientes de la población. Ciertamente, las iniciativas de

desarrollo económico local en América Latina no responden a una sola causa. Sin embargo, como lo explica Albuquerque (2004), buena parte de estas iniciativas surgen en reacción a las situaciones de crisis económica y a la falta de políticas apropiadas desde los gobiernos centrales. En América Latina, las políticas de desarrollo local son implementadas por diferentes organismos. Algunas provienen directamente de los gobiernos locales, otras son promovidas por los gobiernos centrales o provinciales, pero la mayoría de ellas son llevadas a cabo por organismos no gubernamentales financiados por algún nivel de gobierno o incluso por un organismo de financiamiento internacional. Justamente, el rol predominante que ocupan los organismos no gubernamentales en el desarrollo local es sin duda un indicio de la poca implicación del Estado en las cuestiones de desarrollo local.

Según Albuquerque, sin importar el agente que las implemente, los objetivos de las políticas de desarrollo local en América Latina tienden a converger. Se identifica en ellas una valorización de los recursos endógenos y de la competitividad del territorio, se promueven las redes locales de producción, se buscan nuevas fuentes de empleo y de inversión a nivel local, y se crean instrumentos de financiamientos para estimular la creación de empresas en el territorio

Es importante señalar que el surgimiento de una cantidad de programas para el desarrollo local financiados por agencias de desarrollo internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo generaron incentivos en los gobiernos locales y en los organismos no gubernamentales para poner en práctica estrategias de desarrollo local. La disponibilidad de fondos para poner en práctica este tipo de iniciativas incita entonces a diferentes organismos a poner en marcha estrategias de desarrollo local mediante la implementación de programas de capacitación de mano de obra, de financiamiento de microempresas y apoyo a la comercialización de productos.

Examinamos el nuevo rol que asumen los gobiernos locales en relación al desarrollo económico de su territorio. Sin embargo, nos queda por ver qué hacen los gobiernos locales para mejorar el bienestar de la población. En la sección siguiente, expondremos las diferentes estrategias que utilizan las administraciones locales para cumplir con su nuevo rol.

3.2 HERRAMIENTAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

En esta sección, exploramos la literatura sobre los instrumentos de desarrollo económico. Nos interesamos particularmente en los trabajos que tratan sobre las estrategias utilizadas por los gobiernos para mejorar el desarrollo económico de una región.

Dividimos nuestro análisis en tres partes. Primero, consideramos los trabajos que examinan los diferentes tipos de herramientas empleadas por los gobiernos. En segundo lugar, exploramos los trabajos que abordan las motivos que llevan a los gobiernos a adoptar este tipo de políticas. Finalmente, nos ocupamos de los límites de éstas herramientas.

3.2.1 Los tipos de herramientas

Por *estrategia de desarrollo económico*, entendemos una decisión de un nivel de gobierno para mejorar la situación económica, es decir, aumentar el nivel de ingreso y de empleo de una determinada región. Para ellos, los diferentes niveles de gobierno utilizan una gama variada de herramientas. Utilizamos la tipología de Leicht y Jenkins (1994) para describir los diferentes tipos de herramientas utilizadas por los gobiernos para mejorar la situación económica de su territorio.

El primer conjunto identificado por Leicht y Jenkins (1994) son **las herramientas empresariales**. Aquí el gobierno busca atraer nuevas empresas que produzca otro tipo de productos y servicios que no están siendo producidos en el territorio. Estimulando el desarrollo de nuevas tecnologías dentro del territorio, el gobierno espera generar una

transformación cualitativa de la estructura productiva de su territorio. En este proceso, el gobierno ocupa un rol activo asumiendo funciones «cuasi-empresariales» promoviendo la región y los bienes y servicios que se producen en ella. Busca financiamiento o otorga financiamiento para la creación de nuevas empresas dentro del territorio y alienta el desarrollo de nuevas tecnologías y de nuevos mercados para los productos locales. Además se ocupa también de facilitar la instalación de nuevas empresas, como vimos, acelerando los permisos, cambiando los códigos de terreno, extendiendo la red de servicios o bonificando parte de las tarifas.

El segundo grupo de estrategias identificado por Leicht y Jenkins (1994) son **los instrumentos promoción industrial**. Los incentivos fiscales, subsidios para la inversión o capacitación de mano de obra son utilizados como señuelos para atraer empresas de otras localidades o para promover la expansión de empresas existentes.

Finalmente, el tercer tipo es **el mejoramiento de las condiciones de producción**. Si bien Leicht y Jenkins reagrupan aquí todas las iniciativas que apuntan a minimizar la intervención del Estado en la actividad privada, nosotros incluiremos también en este tipo todas las políticas que tengan como objetivo mejorar las condiciones de producción pero que no están directamente relacionadas con la estructura productiva de la empresa. Este enfoque comparte con los otros dos la idea de reducir los costos de producción pero otorga un rol diferente al gobierno. El gobierno implementa programas que mejoren las condiciones de producción de las empresas, es decir, busca generar un ambiente favorable al desarrollo económico. Aquí, el gobierno local se ocupa de que las infraestructuras y los servicios públicos estén conformes a las necesidades de las empresas para que éstas puedan mantener su nivel de competitividad.

La administración local es un elemento clave en la determinación del nivel de productividad de las empresas de una región ya que la competitividad depende de la capacidad del

gobierno para establecer condiciones adecuadas de producción. Para que las empresas de un territorio sean competitivas, las infraestructuras y los servicios públicos deben estar conformes a sus necesidades. La seguridad pública, el respeto de los contratos y del derecho de propiedad tienen un impacto directo sobre el nivel de producción. La ausencia de suministro o un suministro deficiente de bienes públicos locales produce una aumentación de los costos de las empresas, lo que explica que un territorio sea menos susceptible para atraer inversiones. Corrupción, la ausencia de normas claras y eficientes, el cambio constante de reglas aumentan los costos de producción y desalientan a los inversionistas (Freire, Polèse et al. 2004; Polèse y Shearmur 2005).

De este modo, la capacidad de una empresa para producir ingresos y empleo no depende solamente de ella, sino que depende además de una importante gama de factores externos, entre los cuales los servicios públicos locales son un elemento decisivo. En este sentido, Mendoza y Cruz (2003), en el estudio realizado sobre el impacto de los servicios locales sobre la productividad de las empresas de la ciudad de Puebla, México, señalan que los problemas más salientes enunciados por los dirigentes de empresas son la falta de confianza hacia las autoridades locales, la ausencia de normas claras y eficientes, el cambio constante de las reglas, la extorsión y la corrupción. La capacidad de un gobierno local para ofrecer condiciones de producción adecuadas se convierte en una cuestión clave del desarrollo económico de un territorio.

A lo largo de nuestra investigación, nos preocupamos en entender si los gobiernos locales poblanos utilizan alguno de estos tipos de instrumentos. El cuadro 3 presenta algunos ejemplos de herramientas de desarrollo según la tipología que hemos descripto:

Cuadro 2 - Ejemplos de estrategias de desarrollo económico

según Leicht y Jenkins (1994)

Programas empresariales	Promoción industrial	Mejoramiento de las condiciones de producción
Programas de inversión pública Fomento de incubador de empresas Parques de investigación Programas de asistencia Créditos de impuestos sobre investigación y desarrollo para industrias de alta tecnología Fondos para desarrollo tecnológico Capacitación de mano de obra Programas de promoción a la exportación	Préstamo del Estado y garantías de prestamos Financiamiento para expansión de plantas existentes Exenciones de impuestos para compra de maquinarias Créditos de impuestos para la creación de empleo Incentivos de impuestos para la inversión industrial Créditos de impuestos para investigación y desarrollo Parques industriales	Competitividad de las empresas del territorio Condiciones de producción adecuadas Mejoramiento de las infraestructuras Políticas contra la corrupción Respeto de los contratos Estabilidad de las normas

3.2.2 Los motivos

Otro conjunto de estudios se ocupan de analizar los motivos que llevan a los gobiernos a implementar estas estrategias de desarrollo económico. En su análisis de iniciativas de desarrollo local en Estados Unidos, Feiock y Clinger (1992) revelan cuatro factores que llevan a los gobiernos locales a adoptar iniciativas de desarrollo económico. El primer factor tiene que ver con la situación económica de la localidad. Los autores consideran que cuanto más difícil es la situación económica de un territorio, el gobierno local destina más esfuerzos para el desarrollo. En este caso, las políticas de desarrollo económico surgen como respuesta a condiciones económicas y sociales de la localidad. El segundo motivo está relacionado con la búsqueda de alianzas. Los gobiernos utilizan estas políticas cuando necesitan coaliciones de crecimiento, es decir, cuando necesitan tejer alianzas con los grupos de elite. El tercer motivo aparece en el tipo de estructura de gobierno. Los gobiernos

locales adoptan de forma recurrente cierto tipo de políticas cuando la estructura de gobierno facilita la implementación de dicha política, es decir, cuando proveen los medios y los motivos necesarios para su ejecución. Y por último, los autores señalan un motivo que tiene que ver con el “efecto de conjunto” ya que consideran que las ciudades utilizan herramientas de desarrollo económico cuando o tras ciudades de la misma región también las adoptan. Hay otro motivo que Feiock y Clingermayer (1992) insinúan pero que no analizan de manera explícita y que tiene que ver con la rentabilidad financiera de los instrumentos de desarrollo. Es decir, un gobierno local va a estar más interesado a llevar a cabo políticas de desarrollo si los ingresos de las empresas que se instalan dentro del territorio van a contribuir de alguna manera al presupuesto municipal, en forma de impuesto predial, por ejemplo. Queda por ver entonces si los gobiernos locales del estado de Puebla tienen motivos suficientes para implementar algún tipo de estrategias de desarrollo.

En otro trabajo, Green y Fleischmann (1989) sostienen que las herramientas de desarrollo son utilizadas con más frecuencia por gobiernos locales de grandes ciudades que por administraciones locales de ciudades más pequeñas. Además, las estrategias de desarrollo económico son menos recurrentes en ciudades donde los niveles de pobreza son bajos. Son implementadas de forma frecuente en ciudades donde hay más pobreza y la dependencia económica a la industria es importante. En estos casos, los gobiernos locales son los actores más interesados en mejorar el desarrollo de la ciudad. La implementación de estrategias de desarrollo aparece como respuesta de los gobiernos locales de ciudades donde los problemas económicos son graves.

Hemos visto el tipo de herramientas que son utilizadas por los gobiernos para mejorar el bienestar de la población. Hemos explorado los motivos que llevan a las administraciones locales a implementar estas estrategias. Nos queda por ver el tipo de resultados de dichas herramientas y los límites que aparecen.

3.2.3 Los resultados de las herramientas

Es importante subrayar que la literatura no llega a un acuerdo sobre los resultados de la utilización de este tipo de herramientas. Queda todavía por comprobar el impacto y las condiciones en que estas acciones logran incentivar la inversión, aumentar la creación de empleo o mejorar los estándares de la calidad de vida.

Un estudio realizado en Estados Unidos concluye que una disminución de los impuestos estatales y locales provoca un aumento significativo de la actividad empresarial dentro de un estado, en un área metropolitana o en un área suburbana (Bartik 1992). Sin embargo, el mismo trabajo sostiene que dicha estrategia tendría costos importantes en programas de educación o infraestructura lo que podrían producir a la vez una baja en la creación de empleo. Esto sería un problema particularmente grave en países en vías de desarrollo donde de por sí la ineficiencia de los servicios locales es un obstáculo a la inversión (Freire, Polèse et al. 2004).

Pagano y Bowman (1992) en su estudio sobre la eficacia de herramientas de desarrollo económico local concluyen que el éxito de una política de desarrollo depende de la situación económica previa de la ciudad. Los autores demuestran que las ciudades en mejor situación económica tienen más posibilidades de obtener resultados positivos a la hora de poner en marcha estrategias de desarrollo. Además, aquellas administraciones que ofrecen programas de incentivos estándares y de menor complejidad tienen más posibilidades de obtener resultados satisfactorios. Otro elemento clave que subrayan Pagano y Bowman (1992) tiene que ver con el nivel de aceptación del proyecto. Cuanto más controversial es la iniciativa desde el punto de vista político, más posibilidades hay de que su implementación sea un fracaso.

Hay incluso algunos autores que ponen en duda el alcance de las políticas de desarrollo económico local. Por un lado están aquellos que cuestionan la perspectiva normativa en la que se inscriben dichas políticas. Por el otro, están aquellos que critican la falta de resultados empíricos en la literatura.

Entre los primeros, están McGowan y Ottensmeyer (1989) quienes opinan que gran parte de la literatura sobre desarrollo económico local está producida bajo una perspectiva normativa ya que muchos de estos trabajos están basados en traducciones simplistas de la literatura sobre estrategias competitivas del sector privado. Los autores consideran que detrás de los programas de crecimiento económico local existen motivos simbólicos originados en la vanidad y las presiones políticas que sufren los gobiernos locales. Los estrategias del desarrollo económico del sector público operan en contextos mucho más complejos que sus colegas del sector privado. Es justamente por ello que los resultados de las estrategias son más difíciles de predecir y por lo tanto, más controversiales.

Entre los segundos, están aquellos que cuestionan los impactos reales de las iniciativas de desarrollo local. La literatura que se interesa por estas cuestiones sostiene que los incentivos a empresas no tiene efecto alguno sobre las decisiones de localización de las empresas, o al menos, si hay un efecto éste es de importancia menor comparado a otros criterios que priman en la decisión de las empresas, tales como el costo de la tierra y la energía y las características de la mano de obra (Green y Fleischmann 1989; Derycke 1992; Ingram 1998; Polèse y Shearmur 2005). Las subvenciones o exenciones fiscales son atractivas para una empresa en la medida en que los montos asignados lo suficientemente altos para asegurarse una competitividad superior a la de sus competidores (McCann 2001; Polèse y Shearmur 2005). Este tipo de políticas aseguran a la empresa un beneficio adicional en relación a la competencia. Sin embargo, este beneficio adicional desaparece cuando las extensiones fiscales y las subvenciones son eliminadas. Las empresas no tendrán más

razones para establecerse en esa localización dado que su nivel de competitividad dependía exclusivamente de las ventajas fiscales (Polèse 1998; Polèse y Shearmur 2005)

En esta sección presentamos y discutimos la literatura sobre las herramientas de desarrollo. Describimos los diferentes tipos de herramientas utilizadas, resumimos los factores que motivan a los gobiernos a implementar este tipo de estrategias y exploramos los límites a la hora de llevar a cabo políticas de desarrollo local. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones que presentamos fueron realizadas en Estados Unidos. En la sección siguiente presentaremos los trabajos más relevantes que consideran la relación entre el gobierno local y el desarrollo económico en México.

3.3 EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO

La literatura científica sobre la relación entre el desarrollo económico y los gobiernos locales mexicanos es relativamente escasa. Hemos encontrado pocos estudios empíricos que han analizado de manera sistemática el desempeño de los gobiernos locales mexicanos.

Los autores que más se interesan en el tema consideran que las municipalidades no realizan todas las funciones que le son atribuidas por el marco legal (Cabrero Mendoza y Martínez Vázquez 2000). Identifican asimismo ciertos problemas en el diseño institucional. La atribución de fondos y de competencia entre los diferentes niveles de gobierno son ambiguas y están débilmente delimitadas. Este mismo trabajo considera que el tipo de decisiones que toman los gobiernos locales mexicanos están condicionadas por el tipo de marco legal en el que se inscriben. Es por ello que en nuestro trabajo, interesados por las decisiones de los gobiernos locales en el ámbito económico, analizamos el marco legal en el que se mueven las administraciones locales y establecimos la estructura de incentivos en que operan los funcionarios. A partir de este análisis, identificamos los límites que impone el marco legal a las políticas de desarrollo local.

Pineda Pablos (1998) compara ciertos aspectos de la administración municipal de los gobiernos locales de Austin, Texas, y Hermosillo, en el estado de Sonora, México. El autor considera que el ámbito de responsabilidad del gobierno local mexicano es muy reducido y que no constituye una entidad estratégica para el desarrollo local. Según este autor, los instrumentos con los cuales cuenta el municipio mexicano son muy limitados y no ofrecen la capacidad para influir sobre el desarrollo económico de la localidad. El gobierno de Hermosillo no tiene las facultades para tratar las cuestiones de promoción del empleo, para ofrecer subvenciones a la creación de empresas o para reducir los efectos del desempleo, la marginalización y la pobreza. Nuestro trabajo nos permitió verificar si existe una convergencia o divergencia entre los municipios estudiados por Pineda Pablos, en el estado de Sonora y los municipios poblanos.

Si bien la Constitución Mexicana evoca el concepto de "municipio libre", la mayoría de los autores concuerdan que la centralización del sistema político mexicano es sumamente aguda (Duhau y Schteingart 1997; Ward 1998; Turner 2002). Las reformas que se llevaron a cabo desde los años 80 y que tenían como objetivo aumentar la autonomía de las administraciones locales atribuyéndoles más responsabilidades y aumentando las posibilidades de los gobiernos locales para generar ingresos propios, no tuvieron los resultados esperados. El financiamiento municipal sigue estando subordinado a los gobiernos centrales (Ojeda Lara 1999).

Otros estudios que tratan sobre las finanzas municipales revelan la falta de interés que tienen los gobiernos locales mexicanos en aumentar sus ingresos propios (Ojeda Lara 1999; Cabrero Mendoza y Martínez Vázquez 2000; Cabrero Mendoza, García Del Castillo et al. 2002). La mayoría de los autores que interesan sobre los gobiernos locales mexicanos concuerdan en que la falta de autonomía política y económica de los ayuntamientos explican en parte los bajos ingresos de los municipios (Arellano-Gault 2000). En nuestra

investigación, exploramos las implicancias de la centralización política y económica en el tipo de decisiones que toman los gobiernos en el ámbito del desarrollo local. Indagamos la forma en qué la centralización impacta el rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico de su territorio.

Según Careaga y Weingast (2002), la asignación de fondos, la distribución del poder y la distribución de competencias entre el municipio, el gobierno del estado y el gobierno central favorecen la corrupción y la falta de transparencia. Dado que las decisiones sobre las atribuciones de fondos se basan en principios discrecionales y partidarios más que en las necesidades de la población, los fondos son raramente utilizados para cubrir las necesidades locales (Cabrero Mendoza y Martínez Vázquez 2000).

Además, una vez en el poder, los políticos locales se ven obligados a ceder muchas de las presiones de su propio partido. Hay que tener en cuenta que en México son los mismos partidos que se presentan en la escena federal, estatal y municipal y son las autoridades partidarias que seleccionan los candidatos para las elecciones. Es por eso que los políticos locales reciben presiones por parte del partido o político para producir resultados rápidos y tangibles y asegurar así la victoria del partido en las sucesivas elecciones. Algunos trabajos identificaron como consecuencia de las presiones, un aumento de la construcción de infraestructuras de importancia marginal para el desarrollo de la economía local, el “efecto terreno de basket-ball” (Crook y Sverrison 2001).

En el mismo sentido, otros dos trabajos (Cabrero Mendoza y Martínez Vázquez 2000; Cabrero Mendoza, García Del Castillo et al. 2002) demostraron que un aumento del ingreso municipal en México, se tradujo en un aumento del gasto corriente (la cantidad de asalariados) y no en un aumento de las inversiones. Los autores explican esto por la necesidad beneficiar a los miembros del propio partido, por la ausencia de criterios

transparentes y objetivos para establecer el presupuesto y sobre todo, por la ausencia de "accountability" hacia los votantes.

Como pudimos ver, en general los autores que estudiaron los gobiernos locales mexicanos concuerdan que a la hora de tomar decisiones, los funcionarios locales tienen más en cuenta las presiones del partido y de los gobiernos centrales que las necesidades de los ciudadanos. En nuestro estudio, nos interesamos en la implicancia de estas cuestiones sobre las decisiones que toman los gobiernos locales mexicanos en el ámbito económico.

4. DESARROLLO METODOLÓGICO

Para examinar el rol que ocupa el gobierno local mexicano en la mejora de la situación económica de sus habitantes, elegimos el enfoque cualitativo. Este enfoque nos ofrece un conjunto de instrumentos adecuados para abordar nuestra pregunta. El análisis de documentos y la entrevista en profundidad son las herramientas más apropiadas para recolectar la complejidad de las percepciones de los informadores clave (Létourneau 1989) y examinar así el rol del gobierno local en el desarrollo económico en toda su dimensión.

El propósito general de este tipo de enfoque es permitir al investigador percibir los acontecimientos a través de los ojos de aquellos que los viven (Blanchet y Gotman 1992). Ofrece la posibilidad de dar cuenta de una acción dándole el sentido que le dan los mismos participantes (May 2001). Utilizamos entonces estos instrumentos para comprender las racionalidades de los funcionarios y políticos locales, sus motivaciones y comportamientos en el campo del desarrollo económico.

A partir del análisis de los documentos, identificamos y describimos los instrumentos que disponen los gobiernos locales para mejorar la situación económica de su región. Luego, las entrevistas nos permitieron identificar cuáles de estos instrumentos son utilizados y cuáles no. Además, mediante las entrevistas indagamos los motivos detrás de estas decisiones y de qué modo las reglas formales e informales condicionan las decisiones de los funcionarios. Las entrevistas nos sirvieron para establecer la estructura de incentivos en la que operan los funcionarios y políticos locales y los factores que condicionan sus decisiones en el ámbito

económico local. Pudimos entonces evaluar el rol que juega el gobierno local en el desarrollo económico de su región.

Antes de exponer en detalle nuestro planteo metodológico, describiremos brevemente el territorio de estudio.

4.1 TERRITORIO DE ESTUDIO

Hemos decidido concentrar nuestro trabajo en dos de los 217 municipios de l Estado de Puebla: el municipio de Zautla y el municipio de Puebla, sede capital del estado. Hemos seleccionado estos dos municipios dada las diferencias de tamaño que existe entre ambos. El primero es un pequeño municipio rural y el segundo es el municipio urbano más importante del estado. Como podría esperarse que el rol del gobierno local en el desarrollo de una región variara en función de su tamaño y de su presupuesto, elegimos dos municipios con características bien diferentes. Además, ambos municipios son sede del programa de investigación de Desarrollo Económico Local llevado a cabo por el Institut Nationale de la Recherche Scientifique - Urbanisation, culture et société (Montréal) en conjunto con el Centro de Estudios de Desarrollo Regional (Zautla) y con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Puebla).

El Estado de Puebla se caracteriza por una gran disparidad dentro de su territorio. La región urbana de Puebla, en el centro del Estado, concentra los niveles más elevados de salarios del conjunto del Estado. Las municipalidades menos favorecidas están situadas en las zonas rurales y aisladas del norte y del sur del Estado. Zautla está situada en la región de la Sierra Norte, una de las zonas más pobres de México (Lopez y Rivet 2003).

4.1.1 El municipio de Puebla

La ciudad de Puebla es la capital del Estado del mismo nombre. El municipio de Puebla concentra 26%¹⁶ de la población del Estado y el 48% del empleo, particularmente en la industria, el comercio y los servicios. Situada en el centro del país, Puebla es la cuarta ciudad en importancia de México.

El crecimiento demográfico y económico más importante de la ciudad tuvo lugar durante los años ochenta. La población pasó de 800 mil habitantes a principio de los años ochenta a 1,3 millones en 2000 (Freire, Polèse et al. 2004).

Este rápido crecimiento creó importantes presiones sobre la demanda de infraestructura urbana y de servicios públicos. Paralelamente a la expansión económica y demográfica, hubo un importante desarrollo de la red de rutas, del transporte público y del sistema de desagüe.

Las principales actividades económicas de la ciudad, según el empleo, se concentran en la manufactura moderna y tradicional (25%), el comercio (20%) y los servicios (22%). Dentro de la actividad industrial, el sector del automóvil emplea la mayor cantidad de personas, seguido por la industria textil, sobre todo el sector de la confección de prendas. A partir de los años ochenta, la inversión en la industria de la confección, particularmente en las *maquiladoras*, se intensificó en las ciudades con disponibilidad de mano de obra como Puebla (Mendoza y Cruz 2003).

¹⁶ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - <http://www.inegi.gob.mx>

4.1.2 El municipio de Zautla

El municipio de Zautla está situado en la Sierra Norte de Puebla. Su población es de 19 mil habitantes¹⁷ distribuidos en 47 comunidades, 46 de entre ellas con una población de menos 1000 habitantes. La Sierra Norte es una región rural situada al norte del Estado de Puebla, muy poco desarrollada económicamente. (Lopez y Rivet 2003).

Su economía proviene principalmente del sector primario. Las actividades de agricultura y ganadería ocupan 40%¹⁸ de la población activa del municipio. 22% población trabaja en el sector manufacturero y casi 10% en los servicios.

Una de los elementos que caracteriza la región de la Sierra Norte es la fuerte presencia de población indígena. En 2000, 47% de la población del municipio hablaba alguna lengua indígena, porcentaje muy significativo si lo comparamos con el municipio de Puebla sólo el 3.5% posee esta cualidad. Incluso si lo comparamos al conjunto del Estado, el porcentaje sigue siendo algo. En el conjunto del Estado de Puebla, sólo 13% de la población habla alguna lengua indígena.

4.2 LOS DATOS Y EL ANÁLISIS

Como hemos mencionado inicialmente, los datos cualitativos utilizados fueron obtenidos a partir de documentos y de entrevistas semi-estructuradas con 17 funcionarios y políticos de

¹⁷ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - <http://www.inegi.gob.mx>

¹⁸ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - <http://www.inegi.gob.mx>

los municipios de Zautla y Puebla y con 3 funcionarios del Estado de Puebla. Hemos además entrevistado a 3 profesores universitarios que trabajan sobre cuestiones de desarrollo local.

4.2.1 El análisis de documentos

El análisis de documentos es el primer aspecto de nuestro trabajo. Examinamos el conjunto de normas legales relativas a los gobiernos locales proveniente de los tres niveles de gobierno: gobierno federal, gobierno del estado y gobierno local. Mediante este análisis, determinamos el ámbito de competencias del ayuntamiento de Puebla y de Zautla, el conjunto de sus funciones y responsabilidades. Este análisis nos sirvió determinar el tipo de recursos que disponen los ayuntamientos, las herramientas de desarrollo que pueden utilizar y las características específicas de las administraciones locales mexicanas.

Una vez identificadas las herramientas de desarrollo económico disponibles. Esta lista fue luego confirmada durante las entrevistas.

De las normas provenientes del nivel federal de gobierno, analizamos:

- el artículo 115 de la Constitución de México

En cuanto a los reglamentos del gobierno del estado de Puebla, concentramos nuestro análisis sobre:

- la ley orgánica municipal de estado de Puebla

- el artículo 103 de la Constitución del estado de Puebla

- la ley de ingresos del municipio de Puebla

- la ley de ingresos del municipio de Zautla

- ley de creación del Órgano de Fiscalización (ORFIS)

- Plan de desarrollo del Municipio de Zautla

- Plan de desarrollo del Municipio de Puebla

Como veremos más adelante, los planes municipales de desarrollo son elaborados por los municipios pero deben ser presentados en el Congreso que les otorgará el estatuto de ley.

En una primera lectura decidimos abordar cada una de las normas legales analizándola tema por tema. Establecimos cinco temas que esperábamos encontrar en los documentos.

Estudiamos entonces los documentos de forma horizontal, clasificando en cada uno los fragmentos según 5 temas pre-determinados: 1) constitución del ayuntamiento, 2) la estructura del gobierno local, 3) las responsabilidades del ayuntamiento, 4) las finanzas municipales, y finalmente 5) el desarrollo económico. Esta forma de proceder nos permitió tener una visión global sobre todos puntos que nos interesaban analizar de antemano.

En una segunda lectura, cada uno de los fragmentos marcados con un tema de 1 a 5 fue reclasificado en base a los sub-temas que fueron surgiendo en cada uno de los documentos. Es importante aclarar que estos sub-temas no fueron pre-establecidos de antemano sino que fueron establecidos a medida que se realizaba la segunda categorización. Una vez que se clasificaron todos los fragmentos, se realizó una tercera lectura para confirmar que la clasificación de los sub-temas se haya hecho de forma coherente y consistente.

Este tipo de análisis nos permitió acceder al conjunto de normas legales donde operan los gobiernos locales poblanos. Así pudimos tener una idea global del marco legal en el que operan.

Una vez clasificados todos los fragmentos documentos en base a nuestra grilla, utilizamos la información recopilada para elaborar el esquema del campo de competencias de los ayuntamientos de Puebla y Zautla. Esta clasificación del cuadro legal nos permitió establecer las funciones y responsabilidades de los ayuntamientos de estado de Puebla y determinar los medios a través de los cuales realizan aquello que les es designado por ley.

Cuadro 3 – Grilla de análisis de los documentos

Tema	Sub-temas
Constitución del municipio	facultad de creación del municipio facultad de modificación y supresión límites del municipio cuadro legal del municipio
Estructura de gobierno	gobierno de ayuntamiento composición del órgano de gobierno elección de miembros requisitos
Responsabilidades del ayuntamiento	tipos de responsabilidades del ayuntamiento
Finanzas	ingresos gastos
Desarrollo económico	herramientas empresariales instrumentos de promoción industrial mejoramiento de las condiciones de producción

Con esta información pudimos no sólo establecer el campo de competencias de los ayuntamientos, la información recolectada nos permitió además identificar los instrumentos de desarrollo económico que están autorizados a utilizar cada uno de los ayuntamientos estudiados. Esta clasificación fue realizada según las categorías identificadas en la literatura: 1) promoción industrial; 2) promoción empresarial; 3) mejoramiento de las condiciones de producción.

4.2.2 Las entrevistas con los informadores clave.

Las entrevistas fueron utilizadas como la herramienta principal de recolección de datos. Mediante los encuentros con los funcionarios y los políticos locales pudimos obtener información sobre las prácticas que realizan dentro de los ayuntamientos. El primer objetivo de las entrevistas era confirmar la lista de instrumentos de desarrollo económico a disposición de los gobiernos locales. Luego, quisimos identificar cuál de estos instrumentos eran utilizados de manera recurrente. Finalmente, buscamos comprender los motivos y los fundamentos detrás de la implementación o no de estas estrategias.

Las entrevistas nos permitieron acceder a una comprensión rica y compleja de las racionalidades que guían las decisiones de los funcionarios y políticos locales en las estrategias de desarrollo. Pudimos además tener acceso a las articulaciones lógicas que entrelazan las prácticas de los decisores con las reglas explícitas e implícitas (Beaud y Weber 2003). Es decir, las entrevistas nos permitieron acceder a los condicionamientos informales que no están escritos pero sin por ello dejar de ser reglas existentes.

Durante nuestra investigación, no nos interesamos al sentido privados y psicológicos de los entrevistados. El sentido público que los entrevistados revelaron en las entrevistas es lo que nos interesó indagar (Blanchet y Gozman 1992). El sentido público es aquel que aparece en las respuestas de los funcionarios y políticos locales durante nuestras entrevistas. Es en este tipo de sentido que nuestro estudio se enfoca.

Sin embargo, es necesario aclarar que al adoptar esta estrategia tuvimos en cuenta varios supuestos. Consideramos a los individuos como agentes que actúan en una sociedad donde existen normas inteligibles y reglas. De ahí, buscamos descifrar el sentido que dan los individuos entrevistados a sus comportamientos. De este modo, buscamos descifrar las motivaciones existentes detrás de sus acciones (Jennings 1983).

Las explicaciones que dan los individuos son organizadas bajo la idea de acción, motivo y norma. Quisimos entonces analizar las decisiones de los funcionarios y políticos locales en términos de las intenciones de los individuos, las razones que dan para sus acciones (o para la ausencia de estas) y las normas mediante las cuales son entendidas. Estas intenciones son explicadas en base al contexto cultural de reglas sociales en donde estos motivos fueron creados (Jennings 1983).

En los meses de julio y agosto de 2005, hemos realizado un total de 23 entrevistas. Este trabajo describirá las entrevistas con 6 funcionarios y 5 políticos del ayuntamiento de Puebla (dos de los cuáles han sido también funcionarios en el ayuntamiento anterior), 6 políticos de municipio de Zautla, 3 funcionarios del estado de Puebla implicados en la relación con los municipios y el desarrollo económico local y 3 profesores universitarios cuyos intereses están relacionados con el desarrollo económico.

Todas las entrevistas se desarrollaron en castellano. Antes de empezar la entrevista, a cada participante se les ofreció una ficha descriptiva (anexo 1) para explicar el tema y los objetivos de la investigación. Cada entrevista duró aproximadamente una hora.

4.2.2.1 La guía de entrevista

La guía de entrevista (anexo 2) estaba dividida en dos partes. La primera consistía en identificar las iniciativas que se llevan a cabo desde el ayuntamiento para mejorar la situación económica del municipio. El objetivo era verificar si desde el ayuntamiento se utilizaban o no los instrumentos de desarrollo económico identificado en la primera parte del trabajo. La segunda parte de las entrevistas hicimos preguntas para comprender los motivos que llevan a los miembros del ayuntamiento a utilizar o no uno u otro tipo de instrumento. Sin embargo, dado que cada entrevistado tiene una función diferente, la guía fue adaptada específicamente a cada uno de ellos.

Una guía general de entrevista fue utilizada con preguntas abiertas para poder captar la visión general de los entrevistados sobre las cuestiones de desarrollo local. Sin embargo, la guía de entrevista fue construida de manera flexible para dar lugar a las respuestas inesperadas y a las iniciativas de los entrevistados.

Todos los participantes aceptaron ser grabados durante la entrevista. Eso nos permitió tener una transcripción detallada de cada uno de los encuentros.

4.2.2.2 La selección de los informadores clave

Hemos procedido en diferentes etapas para seleccionar de los entrevistados. Primero hemos consultado a 3 profesores universitarios de la Facultad de Economía de la BUAP interesados en cuestiones de desarrollo local. Ellos han identificado los puestos dentro de ambos ayuntamientos con funciones relacionadas al desarrollo económico.

Una vez identificados los puestos clave procedimos a abordar a las personas en cuestión. La idea era entrevistar a funcionarios de ambos ayuntamientos, a políticos del gobierno y de la oposición, y a personas que hayan ocupado en el pasado cargo en ambos ayuntamientos. Para tener una visión más global de la situación, quisimos además entrevistar a funcionarios del gobierno del estado.

Cuadro 4 – Cantidad y tipo de entrevistas realizadas

Categoría de entrevistado			Cantidad de entrevistas
Funcionarios locales	Puebla		6
	Zautla		0
Políticos locales	Puebla	Gobierno	2

		Oposición	3
	Zautla	Gobierno	5
		Oposición	1
Funcionarios del estado			3
Profesores			3

El primer contacto se realizó por teléfono donde se explicaron los objetivos de proyecto y se les solicitaba su participación. Los encuentros se realizaron en las oficinas de cada uno de los entrevistados. Allí, se volvió a explicar los objetivos del proyecto y el tipo de implicancia que se esperaba del entrevistado. Además, a cada participante se les entregó una hoja explicativa con las líneas generales del proyecto (anexo 1).

4.2.2.3 El análisis de las entrevistas

Como lo explica Jackson (2001):

« The data are carefully com bed through by the researcher, making up transcript s with a series of co des that la bel particular words and phrases for subsequent analysis ».

Utilizando el aparato conceptual desarrollado en la problemática, identificamos los motivos y las lógicas que expresan los políticos y funcionarios locales para explicar sus prácticas en cuestiones del desarrollo económico local. De este modo, a partir del análisis de las entrevistas, logramos establecer los diferentes factores que condicionan las decisiones de los funcionarios y políticos locales el ámbito económico.

Para ello construimos una base de datos en el programa File-Maker Pro. Esto nos permitió asignar un código a cada fragmento de entrevista según dos dimensiones: 1) herramientas utilizadas en el desarrollo económico; 2) razones que dan los políticos y funcionarios para explicar sus decisiones.

Luego, para los fragmentos clasificados en la dimensión 2), distinguimos 3 posiciones que se reiteraban constantemente, tres posiciones utilizadas justificar las decisiones que se tomaron en el ámbito económico: 1) motivos relacionados con el tiempo; 2) motivos relacionados con las finanzas; 3) motivos relacionados con la falta de incentivos. En base a estas 3 categorías, decidimos clasificar los fragmentos de entrevistas que tratan sobre los motivos que dan los políticos y gobiernos locales para justificar sus acciones.

Cuadro 5 – Códigos de análisis de las entrevistas

Dimensión	Código
Herramientas utilizadas en el ámbito económico	Herramienta empresarial
	Promoción industrial
	Mejoramiento de las condiciones de producción
Razones que explican las decisiones	Motivos relacionados el tiempo
	Motivos relacionados las finanzas
	Motivos relacionados con la falta de incentivos

4.3 LÍMITES DE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Aún si hemos elegido la estrategia más adecuada para evaluar el rol que asume el gobierno local en el ámbito económico de los dos ayuntamientos estudiados, es necesario precisar los límites de la metodología cualitativa y de los instrumentos que hemos utilizado.

En primer lugar, el tipo de enfoque cualitativo introduce algunos límites al análisis. Dado que no es un trabajo cuantitativo, nuestro estudio no pretende ser representativo. Los resultados no pueden extenderse entonces al conjunto de los ayuntamientos mexicanos, ni siquiera del conjunto de los ayuntamientos del estado de Puebla. Nuestro trabajo nos informa sobre el rol del gobierno local en los dos municipios estudiados: el municipio de Puebla y el municipio de Zautla.

Sin embargo, si bien los resultados no pueden por sí extenderse al conjunto de los municipios de Puebla, tenemos razones para creer la situación en el resto de los ayuntamientos poblanos y mexicanos sería similar. Nuestros resultados se coinciden con las conclusiones de otras investigaciones que se han realizado sobre los municipios mexicanos (Arellano-Gault 2000; Azuela y Duhau 1993; Cabrero Mendoza y García Del Castillo 2002; Cabrero Mendoza y Martínez Vázquez 2000; Freire y Polèse 2004; Ojeda Lara 1999; Worldbank 2002).

En cuanto a los límites de los instrumentos de recolección de datos, una dificultad que pudo haber complicado la investigación son las relaciones de fuerza asimétrica dentro del empleo municipal. Algunas personas que fueron invitadas a participar en la investigación decidieron no hacerlo y otras decidieron hacerlo recién después de haber recibido el permiso de su superior. Dado que el empleo municipal es muy precario y depende directamente de la autoridad de turno, es comprensible que algunos funcionarios consideraran que la participación a esta investigación pusiese en riesgo su empleo. Sin embargo, el hecho que

aquellos que estaban en una posición de poder dentro de la estructura gubernamental municipal no tuviesen inconvenientes a la hora de participar en nuestro estudio, ayudó a que no se introduzca ningún sesgo mayor en la investigación. Por el contrario, las personas en posición de poder son además aquellas que toman las decisiones más determinantes dentro del municipio y son aquéllas que nos podían aportar la información más fiable para nuestro estudio. Además, como en ambos municipios hemos entrevistado a funcionarios y políticos del gobierno y de la oposición y a funcionarios y políticos de administraciones anteriores, pudimos recolectar puntos de vista diferentes entre nuestros entrevistados.

4.4 CUESTIONES ÉTICAS

Las entrevistas se realizaron sobre una base voluntaria, confidencial y anónima. El primer contacto que tuvimos con los sujetos se hizo mediante una llamada telefónica a sus oficinas. Ahí explicamos por primera vez el objetivo de la investigación y de la entrevista. Les solicitamos luego su dirección de correo electrónico o dirección postal – según cada caso – para enviarles luego la carta de información (anexo 1) donde se detalla por escrito los detalles de la investigación.

Las personas que aceptadas ser entrevistadas establecieron el lugar del encuentro. En todos los casos, la entrevista se realizó en una oficina privada, donde sólo estaban presentes el entrevistador y el entrevistado. A cada entrevistado les preguntamos si podíamos grabar la entrevista, indicando además la posibilidad de rechazar este método si no les convenía. Además se les informó sobre la forma en que se asegurará la confidencialidad de los datos y se protegerá la información recolectada. También, se les informó sobre la posibilidad de terminar la entrevista cuando lo desearan y sobre la posibilidad de rechazar responder a alguna pregunta.

Dado el tema de la investigación, es necesario que poder identificar algunos elementos sobre la persona entrevistada. No se trata de asociar un discurso a un individuo en particular, pero situar el discurso en su contexto. Durante el análisis de los resultados, hemos tomado las precauciones necesarias para evitar una identificación por deducción y no poner en riesgo el anonimato de los participantes.

5. RESULTADOS Y ANÁLISIS

En esta sección, analizaremos los resultados de obtenidos. En un primer momento, describimos la estructura de competencia de los ayuntamientos estudiados e identificamos los instrumentos de desarrollo que tienen disponibles. Luego, establecimos el tipo de instrumentos que utilizan y los factores que condicionan esta decisión.

5.1 LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS POBLANOS

5.1.1 El marco legal de los gobiernos locales del Estado de Puebla

El cuadro legal de los gobiernos locales mexicanos está definido por el conjunto de normas que enmarcan el accionar de los municipios. La Constitución de México dicta los principios generales sobre las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales de todo el territorio mexicano. En base a dichos principios, el poder legislativo de cada estado determina luego las características de cada municipio y reglamenta su desempeño.

Esta situación es bien diferente a otros sistemas federales. En Canadá, por ejemplo, las competencias y responsabilidades de las municipalidades están determinadas por cada unidad del sistema federal, es decir, por cada provincia. El estatuto de las municipalidades varía entre una provincia y otra. No es así en México, donde la norma principal que rige a los municipios está en la Constitución federal. Esto hace que la variación del estatuto de los municipios entre un estado y otro sea mínima.

Dado que el municipio de Zautla y el municipio de Puebla además se encuentran dentro del mismo estado, ambos están regulados por el mismo conjunto de reglas. Las normas principales que los reglamentan son entonces el artículo 115 de la Constitución de México, los artículos 102 al 106 de la Constitución del estado de Puebla y la ley orgánica municipal del estado de Puebla que reglamenta al conjunto de los 217 municipios del estado.

Ninguno de los dos municipios estudiados dispone de un estatuto propio que lo constituya como entidad política autónoma. En México, por el contrario, los municipios son creados por los estados del sistema federal mexicano¹⁹, en este caso, por el estado de Puebla. La facultad de creación, modificación y supresión de los municipios corresponde al Congreso del estado²⁰. Es el poder legislativo de Puebla quien define los límites geográficos del municipio de Zautla y de Puebla.

Dentro del sistema federal mexicano, el municipio está definido como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados²¹. El ayuntamiento constituye el órgano de gobierno de cada municipio y representa el nivel más bajo de gobierno dentro de la estructura de federal²². La ley orgánica municipal fija la división del territorio del estado, la forma en que se integrarán los ayuntamientos, el funcionamiento de la administración municipal, el manejo del patrimonio y las facultades de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos.

¹⁹ Constitución de México, artículo 115.

²⁰ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 11.

²¹ Constitución de México, artículo 115 y Constitución del estado de Puebla, artículo 102.

²² Constitución de México, artículo 115, inciso I y Constitución del estado de Puebla, artículo 102.

Una reflexión que surge de esta breve descripción es la ausencia de una normativa propia que surja del municipio mismo. El municipio de Zautla ni el de Puebla ejercen un control formal sobre el cuadro legal que rige los asuntos municipales. El conjunto de normas que regulan el accionar de los gobiernos locales mexicanos provienen de instancias de poder ajenas al municipio: el gobierno federal y el gobierno del estado.

Esto marca una gran diferencia con el sistema federal de Estados Unidos, por ejemplo, donde cada ciudad está autorizada a tener un estatuto propio diferente uno de otro, estatuto que la constituye como entidad política autónoma (Pineda Pablos 1998). A diferencia de México, en Estados Unidos, los asuntos municipales de cada ciudad son regidos por la ciudad misma.

5.1.2 Responsabilidades de los municipios.

La Constitución poblana y ley orgánica municipal definen la estructura de gobierno de los municipios poblanos, describen sus competencias y establecen sus responsabilidades.

Como indicamos en la sección anterior, el ayuntamiento es la instancia de gobierno del municipio. Está conformado por un presidente municipal y un número de regidores determinado por ley. La cantidad de regidores por ayuntamiento depende del estatuto administrativo del municipio y de la cantidad de habitantes del municipio ²³. A la capital del estado, como es el caso de Puebla, le corresponden 16 regidores de mayoría, además del presidente municipal. En el caso de Zautla, sólo 6 regidores de mayoría más el presidente.

²³ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 46.

Los regidores son elegidos mediante elección directa y proporcional. El sufragio es directo porque son los ciudadanos que mediante el voto directo eligen a los miembros del ayuntamiento, no hay un colegio electoral que elija a los regidores. La elección es representativa proporcional porque el voto se realiza por distrito plurinominal. Cada municipio es un distrito electoral único donde cada partido presenta una lista numerada de candidatos. Ingresan al ayuntamiento el mismo porcentaje de miembros de un partido que votos obtenidos por el partido en ese municipio. Otro elemento a tener en cuenta es que los regidores no pueden ser reelectos para el período inmediato posterior. Por lo tanto, los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años²⁴.

La ley establece además los requisitos para ser nombrado miembro del ayuntamiento²⁵ y determina la fecha en que éstos deben asumir sus responsabilidades²⁶. Se detallan también las causas por las cuales el poder legislativo puede revocar dichos mandatos o suspender al ayuntamiento²⁷.

En la Sección IV de la ley orgánica municipal, se define la naturaleza de las sesiones del ayuntamiento. La ley establece además las cuestiones que deben ser tratadas por las

²⁴ Constitución del estado de Puebla, artículo 102.

²⁵ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 48.

²⁶ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 50.

²⁷ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 56 a 64.

comisiones permanentes: gobernación, justicia y seguridad pública; patrimonio y hacienda; obras y servicios públicos; industria y comercio; educación pública; grupos vulnerables²⁸.

Los municipios son responsables de satisfacer los servicios siguientes: el agua potable y drenaje; el alumbrado público; la recolección de residuos, la gestión de los mercados públicos y los cementerios; las calles, parques y jardines y la seguridad pública²⁹.

Asimismo, la ley exige a los ayuntamientos elaborar un plan de desarrollo municipal como “un instrumento para el desarrollo integral de la comunidad”, el cual debe ser “congruente” con los planes regional, estatal y nacional de desarrollo³⁰ y aprobado por el ayuntamiento en los tres primeros meses de gestión³¹. Según la ley, el plan de desarrollo municipal sirve para promover el progreso económico social y cultural de municipio y para fomentar la creación de empleo en el municipio³². Los objetivos del plan son: atender a las demandas de la población, propiciar el desarrollo del municipio, vincular el plan con los planes estatales y nacionales, y aplicar de manera racional los recursos financieros³³. El texto legal establece además la estructura y el contenido que debe tener cada plan. En ese sentido, el ayuntamiento de Puebla y de Zautla presentaron sus planes de desarrollo municipal para el

²⁸ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 95.

²⁹ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 199.

³⁰ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 104.

³¹ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 106.

³² Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 78.

³³ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 105.

período 2005-2008 al Congreso de estado. En este documento, establecen proyectos que desean realizar durante sus gestión.

Sin embargo, vale la pena aclarar que a partir de la lectura de la ley no queda claro cuál es el rol del Congreso una vez que el plan es presentado. No queda establecido si el Congreso debe aprobar el plan, en qué situaciones el plan no sería aprobado y cuáles serían las consecuencias de dicho rechazo.

Plan municipal de desarrollo, Puebla 2005-2008

El plan municipal de desarrollo de Puebla fue presentado a mediados de 2005. Luego de que el nuevo ayuntamiento asumiera el poder. El plan presenta cinco temáticas: seguridad, empleo y desarrollo económico, servicios públicos, desarrollo social y por último, calidad de gobierno³⁴. Como hemos visto en la revista de literatura, cada uno de estos temas están relacionadas con la cuestión del crecimiento económico. Sin embargo, sólo el eje de empleo y desarrollo económico, lo trata de manera directa.

La sección comienza describiendo la situación económica de la ciudad³⁵. Explica que Puebla “constituye el centro de las actividades económicas del estado” y que “concentra además 26% de la población estatal y 48% de la planta laboral”. “35% del personal ocupado trabaja en la industria manufacturera, 30% en el comercio, 14% en los servicios, entre otras ramas. Asimismo, se indica que 27% del personal ocupado trabaja en el sector informal”.

³⁴ Puebla - Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008

³⁵ Puebla - Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, p. 25.

Para mejorar la situación del empleo y estimular el desarrollo económico, el objetivo del plan es “diversificar la actividad económica” para ello el ayuntamiento quiere “propiciar las condiciones para elevar los niveles de empleo e inversión”, “potenciar las ventajas competitivas de la ciudad para atraer inversión” e “impulsar la promoción turística”. Además, el municipio de Puebla se propone hacer una “promoción de la inversión” mediante “una normatividad que promueva la inversión”. Asimismo, el ayuntamiento propone mejorar la infraestructura de la ciudad y “vincular la oferta educativa con la planta productiva”.

Si bien, en el documento se reconoce la necesidad de poner en práctica políticas de desarrollo municipal, no están establecidas las acciones concretas que el ayuntamiento va llevar a cabo para mejorar la situación económica del municipio.

Plan municipal de desarrollo, Zautla – 2005-2008

En cuanto al plan municipal de desarrollo de Zautla³⁶, también fue presentado a mediados de 2005 por el nuevo ayuntamiento que asumió el poder. El plan describe las problemáticas principales de la región: salud, educación y desarrollo económico.

En relación a esta última, el plan esboza un diagnóstico de la situación económica de la región, sin entrar en ningún tipo de detalle sobre las acciones que se llevarán a cabo para mejorarla.

³⁶ Zautla - Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008.

Como vimos, la estructura del gobierno local, el funcionamiento y las competencias del ayuntamiento están regidos por normas que provienen de instancias ajenas al propio municipio. La pregunta que se plantea es en torno a la capacidad que tienen los gobiernos locales de Puebla y Zautla para tomar decisiones relativas al desarrollo económico de su territorio. Es decir, en qué medida el gobierno local puede jugar un rol estratégico en el desarrollo económico de su territorio si tenemos en cuenta que la facultad de ajustar la estructura y las funciones de su gobierno a los contextos de cambio es sumamente limitada.

5.1.3 Las finanzas municipales

En relación a las finanzas municipales, tanto la Constitución mexicana como la Constitución de Puebla y la ley orgánica municipal³⁷ establecen la facultad de los municipios para administrar libremente su patrimonio. Este está conformado por los rendimientos de los bienes que pertenecen al municipio, las contribuciones, las tasas adicionales a la propiedad inmobiliaria, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, las participaciones federales y otros ingresos que la legislatura establezca³⁸.

Sin embargo, antes del 15 de noviembre de cada año los municipios debe presentar el proyecto de ley de ingresos, donde se establecen las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones³⁹. Para ser válida, la ley debe ser aprobada por el

³⁷ Constitución de México, artículo 115, Constitución del estado de Puebla, artículo 103 y Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 3.

³⁸ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 141.

³⁹ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 63 y 78.

Congreso estatal⁴⁰. Además, el Organismo de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS) – agencia gubernamental de control de las cuentas públicas – debe fiscalizar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de cada municipio⁴¹.

Ley orgánica municipal exige a las diferentes dependencias municipales la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos antes del 30 de septiembre de cada año⁴². La comisión de Patrimonio y Hacienda debe luego armonizar los proyectos y crear el anteproyecto definitivo antes del 15 de octubre de cada año⁴³ que deberá aprobarse por el ayuntamiento. La ley advierte que “el total de gasto destinado a servicios personales – el gasto en salarios - no podrá exceder el 50% del presupuesto” y “el gasto destinado a obra pública no podrá ser menor al 10%”. De la misma forma, la ley dictamina que el presupuesto de egresos como mínimo debe proveer para: “educación pública, seguridad pública, centros de salud pública, conservación de edificios públicos, obras públicas, servicios públicos, sueldos, aportaciones a los planes de desarrollo, juntas auxiliares, conservación del medio ambiente y control de la fauna nociva”⁴⁴

Si bien el cuadro legal que rige las finanzas de los municipios de Zautla y el de Puebla son comparables, los presupuestos que manejan son muy diferentes.

⁴⁰ Constitución del estado de Puebla, artículo 57.

⁴¹ Ley de creación del ORFIS, artículo 8.

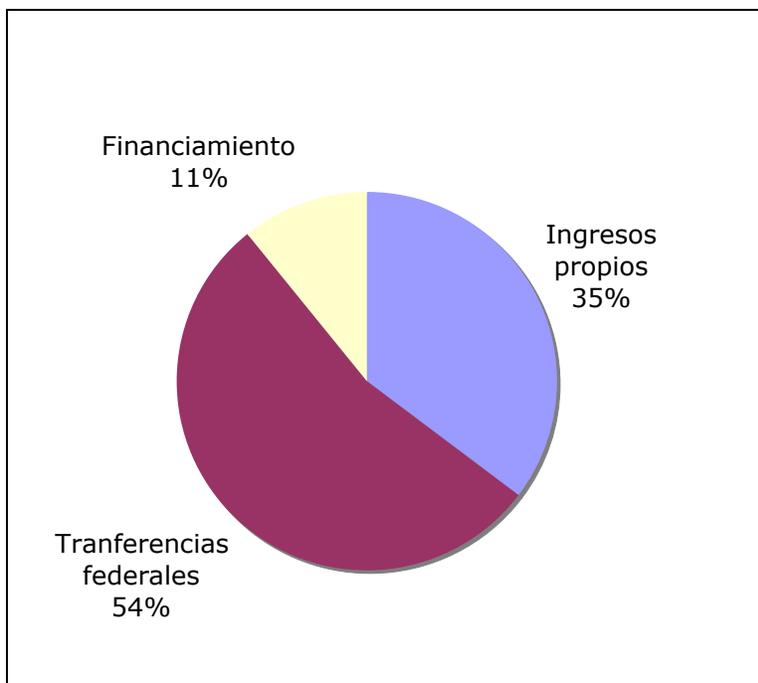
⁴² Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 146.

⁴³ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 146.

⁴⁴ Ley orgánica municipal del estado de Puebla, artículo 150.

Figura 1 - Composición del ingreso – Municipio de Puebla, 2004 (en %)

Fuente: INEGI – <http://www.inegi.gob.mx>



Para el año 2004, el total de ingresos del municipio de Puebla fue de 1957 millones de pesos⁴⁵, unos 205 millones de dólares canadienses. Como muestra la figura 1, la principal fuente de ingresos corresponde a las transferencias federales(54%), es decir, los recursos que el gobierno federal transfiere a los municipios. Sin embargo, a partir del marco legal no queda claro si la transferencia se hacen directamente del gobierno federal a los municipios o si el

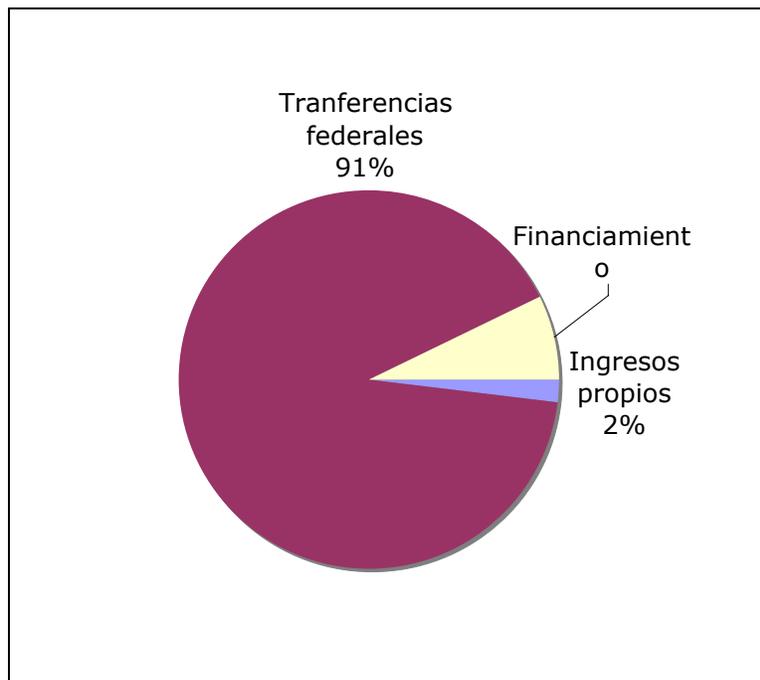
⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática - <http://www.inegi.gob.mx>

gobierno federal las transfiere a los gobiernos estatales y éstos las dirigen luego a los municipios.

Los ingresos propios, aquellos provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, alcanzan poco más del tercio de total de ingresos (35 %). El 11% restante corresponde a los recursos financieros que el ayuntamiento obtiene para cubrir el déficit presupuestario, es decir, los créditos, empréstitos y otras obligaciones.

Figura 2 - Composición del ingreso – Municipio de Zautla, 2004 (%)

Fuente: INEGI – <http://www.inegi.gob.mx>



En cuanto a Zautla, el ingreso asciende a 28,7 millones de pesos, unos 3 millones de dólares canadienses. La mayor parte de los ingresos de Zautla provienen también del gobierno federal. En la figura 2 observamos que las transferencias federales representan el 92% del total de ingresos del municipio. Los ingresos propios totalizan solamente 2%. El 7 % restante corresponde al financiamiento a los recursos financieros que el ayuntamiento obtiene para cubrir el déficit presupuestario, es decir, los créditos, empréstitos y otras obligaciones.

Dado el tamaño de cada municipio era esperable encontrar una gran diferencia importante en el total presupuestario. Sin embargo, el presupuesto por habitantes es semejante en ambos municipios (cuadro 6). Vemos incluso que el presupuesto por habitante en Zautla es apenas superior al de Puebla. Si bien el tamaño del municipio no es un factor determinante del presupuesto municipal, el tamaño del municipio sí determina la capacidad del ayuntamiento de recaudar fondos y producir ingresos autónomos

Cuadro 6 – Presupuesto por habitante, Zautla y Puebla, 2004.

Municipio	Presupuesto (en pesos)	Población	Presupuesto/ habitante
Puebla	1 957 000 000	1 300 000	1505
Zautla	28 700 000	19 000	1510

Vale la pena subrayar además que en ambos casos la mayor fuente de ingresos proviene de las transferencias del gobierno federal, es decir, que gran parte de los ingresos no pueden ser controlados por los municipios mismos.

Cuadro 7 - Composición del gasto en los municipios de Zautla y Puebla, 2004 (en %)

Fuente: INEGI – <http://www.inegi.gob.mx>

	Puebla	Zautla
Obras públicas y acciones sociales	29	75
Servicios personales	25	9
Subsidios, transferencias y ayudas	22	7

Servicios generales	19	5
Materiales y suministros	3	2
Adquisiciones bienes muebles e inmuebles	0	2
Deuda pública	2	0
Inversión financiera	0	0
Recursos federales y estatales a municipios	0	0

Si analizamos los egresos (cuadro 7) de ambos municipios, observamos que en ambos la mayor parte del gasto de 2004 se destinó a obra pública y acciones. Lamentablemente los datos obtenidos para ambos municipios no nos ofrecen un nivel de detalle suficiente como para saber si el monto destinado a obra pública y a acciones sociales fue utilizado para realizar obras públicas de infraestructura mayor que pudiesen mejorar la situación económica del municipio o obras donde se esperaban resultados “rápidos y visibles”. Cabe notar que Zautla el gasto de obra pública representa tres cuartos (75%) del total mientras que el gasto de obra pública en Puebla es mucho menor, sólo un tercio del presupuesto (29%). Esto puede explicarse porque las obras de infraestructura mayor de la ciudad de Puebla son financiadas y llevadas a cabo directamente por el gobierno del estado de Puebla, sin pasar por el presupuesto municipal. La ciudad de Puebla no sólo es la capital de estado y la sede de las instituciones políticas, sino que es además el centro de la actividad económica. Las obras de infraestructura de la ciudad tienen un impacto directo en la economía del estado y es por esa razón que es el gobierno del estado quien es el principal responsable de llevarlas a cabo.

En cuanto a los servicios personales, los salarios, absorben un cuarto (25%) del gasto en Puebla y sólo 9% en Zautla. Esta diferencia explicarse porque el ayuntamiento de Puebla tiene un aparato burocrático mucho más desarrollado que el de Zautla. Por ser una ciudad con más de un millón de habitantes, la gestión de la ciudad de Puebla es de por sí mucho más compleja. A diferencia de Zautla, Puebla tiene funcionarios no-electos que en cargados del turismo, la seguridad, la planificación, el patrimonio y el comercio. Cada uno de estos funcionarios está a cargo de una Secretaría determinada y cada una de ellas mantiene un cierto aparato burocrático constituido a la vez por direcciones y sub-direcciones.

En Zautla, por el contrario, son los mismos regidores quienes ocupan a la vez las funciones administrativas y representativas. Cumplen un doble papel de político electo y funcionario administrativo. Como la administración del ayuntamiento de Zautla no está dividida en Secretarías, la burocracia de Zautla está mucho menos desarrollada y ofrece menos servicios.

El cuadro 5, nos informa además que el ayuntamiento de Puebla destina un quinto de su presupuesto (22%) a subsidios, transferencias y ayuda, mientras que Zautla sólo destina un 7% a ese mismo fin. Lamentablemente, a partir del análisis de este documento no podemos confirmar para qué fines son utilizados estos subsidios. No sabemos si algún porcentaje de este monto está destinado a mejorar la situación del empleo dentro del municipio de Zautla o de Puebla. La información que obtuvimos no nos permite saber si los subsidios son utilizados ejemplo para capacitar mano de obra, para atraer empresas dentro del territorio o para estimular la inversión.

A partir de la información que nos ofrece este cuadro, podemos confirmar que si bien la composición del gasto varía de un municipio al otro, en ambos municipios la mayor parte de los egresos es destinado a un mismo fin: obra pública y a salarios.

5.2 LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES

En esta sección identificamos los instrumentos de desarrollo económico que disponen los gobiernos locales de Puebla y Zautla, según las herramientas identificadas en literatura. A partir del análisis del ámbito de competencias de los municipios poblanos y del marco legal que reglamenta su funcionamiento, hemos identificado las estrategias que pueden llevar a cabo ambos municipios para mejorar la situación económica de su territorio. Luego, corroboramos durante las entrevistas si los ayuntamientos utilizan o no los instrumentos que tienen disponibles.

5.2.1 Herramientas para la promoción industrial

Como vimos, los gobiernos locales de los países más desarrollados recurren a estrategias de promoción industrial para atraer empresas de otras localidades o para promover la expansión de industrias ya existentes dentro del territorio. Incentivos fiscales como exenciones de impuestos, subsidios a la inversión o a la capacitación de mano de obra son utilizados por los gobiernos locales para atraer inversión dentro del territorio.

En Puebla, de acuerdo al marco legal que encuadra el accionar de los gobiernos locales del estado, los ingresos propios del municipio provienen sobre todo de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones y tasas, tales como el impuesto predial, las loterías y las licencias de habilitación de comercios. También, los municipios perciben ingresos por los servicios que ofrecen, es decir el servicio de agua potable, de alumbrado público y de recolección de basura. Los municipios no están habilitados a cobrar impuesto al ingreso ni al consumo, por lo tanto no están autorizados a otorgar créditos fiscales sobre las ganancias de las empresas.

Como herramientas de promoción industrial, los únicos incentivos fiscales que los municipios poblanos están autorizados a ofrecer a las empresas que se instalen en su territorio es la exención o descuentos sobre el impuesto predial, exenciones o descuentos sobre las tarifas

de servicios de agua potable, alumbrado público o recolección de basura y por las licencias de habilitación de edificios comerciales o plantas industriales.

Otra manera mediante la cuál los gobiernos locales y poblanos están autorizados a subvencionar la inversión es por el otorgamiento de terrenos públicos a bajo precio o sin pago de alquiler del terreno. De esta forma, una empresa podría disminuir notablemente el costo de la tierra. Según la literatura, este instrumento es sumamente atractivo, sobre todo para las industrias que consumen gran cantidad de espacio y para las cuales el costo de utilización de la tierra abarca un porcentaje importante en su estructura de costos.

Durante nuestras entrevistas, hemos preguntado a los funcionarios y políticos de los municipios de Puebla y de Zautla si utilizan de manera recurrente alguna de estas herramientas para atraer inversiones dentro de su territorio. En la mayoría de las entrevistas, las respuestas fueron muy similares unas de otras. Si bien en general de los entrevistados coincidieron que el mayor problema en ambos municipios es el empleo, ninguno de ellos confirmó la utilización de este tipo de estrategias. A partir de las entrevistas que realizamos, es pudimos concluir que ni el municipio de Puebla ni el de Zautla utilizan de manera sistemática estrategia de promoción industrial.

La respuesta que dio un miembro del ayuntamiento de Puebla miembro de la comisión de Comercio e Industria, al preguntarle sobre los instrumentos que utiliza el municipio para atraer industrias dentro de su territorio, refleja de manera muy acertada la posición que surge del conjunto de las entrevistas:

“Nosotros como ayuntamiento queremos dar servicios. El ayuntamiento más que nada son servicios. No estamos promoviendo que venga mucha industria aquí... Tampoco tenemos un presupuesto tan grande como para poder estar fomentando empleo o trayendo industria u ofreciéndoles cosas. Realmente no tenemos la posibilidad. Por eso es el gobierno

del Estado que se ocupa de eso. La creación de empleo es una función del gobierno estatal y nacional, no del municipio”.

Este fragmento de entrevista representa el punto de vista de la mayoría de los entrevistados quienes ven al ayuntamiento como un proveedor de servicios y no consideran que el desarrollo económico sea tarea que le competa al ayuntamiento.

Cabe señalar que muchas de las personas entrevistadas incluso se sorprendieron cuando les preguntamos sobre el tipo de las estrategias utilizadas por el ayuntamiento para mejorar la situación económica del municipio. Lo que demuestra en algún punto la falta de costumbre que tienen de tratar esas cuestiones.

En su conjunto, los entrevistados ven al municipio principalmente como una instancia de prestación de servicios. Estas son las palabras de un ex-funcionario del ayuntamiento de Puebla:

“Las tareas del municipio están especializadas en prestar servicios públicos.”

Esta posición emerge tanto en los discursos de los políticos y como funcionarios, y esto en ambos municipios.

Si bien, los funcionarios y políticos entrevistados dejaron en claro que el desarrollo económico no es una prioridad en su agenda de gobierno, hay dos elementos que surgieron en las entrevistas que debemos subrayar. Primero, una autoridad del ayuntamiento de Zautla mencionó la posibilidad de regalar un terreno a quien quiera instalar una industria dentro del municipio. Esto fue lo que nos dijo:

“Podríamos hasta regalar un terreno (a quien quisiese invertir). Pero como no tienen las condiciones, no vienen, ni van a venir... ¡Qué valiente sería el que viniese! Pero nuestro municipio no tiene factibilidad de inversión. No tenemos infraestructura”

Esta respuesta expresa una posición ligeramente diferente del conjunto. Esta persona considera la posibilidad de poner en práctica una estrategia de desarrollo. Pero, como se valúa que el territorio no es atractivo para la inversión, no tiene interés en asignar esfuerzos a esa iniciativa. El entrevistado no cree que llevar a cabo estrategias de desarrollo económico de este tipo tenga impactos positivos en su territorio.

También, vale aclarar que algunos de los políticos y funcionarios entrevistados consideran que el municipio podría tomar algún tipo de iniciativa para fomentar el empleo. Sin embargo, esta posición es muy marginal entre los entrevistados y proviene sobre todo de los entrevistados que trabajan dentro de la Secretaría de Fomento Económico del ayuntamiento de Puebla.

Otro elemento que surgió en las entrevistas es el tema de la corrupción. Un funcionario de la Secretaría de Fomento Económico de Puebla explicó que dar exención de impuestos o ofrecer un terreno a una empresa que quisiese instalarse dentro del territorio del municipio generaría sospechas de corrupción en la opinión pública.

“La gente ya no le tiene confianza al gobierno (...)”

Según el funcionario entrevistado, las sospechas de corrupción desalentarían al ayuntamiento a llevar a cabo este tipo de iniciativas.

A partir de este análisis, podemos decir que los funcionarios y políticos locales entrevistados no sólo confirmaron que las estrategias de promoción industrial no son utilizadas en ninguno de los dos ayuntamientos estudiados, sino que, en su mayoría, no consideran que sean políticas que deban llevarse a cabo desde el ayuntamiento. A los ojos de los entrevistados, el gobierno local no es la instancia de gobierno que deba ocuparse de mejorar el bienestar económico de la población.

5.2.2 Herramientas empresariales

Tal como hemos indicado, el objetivo de las herramientas empresariales es poner en práctica programas de ayuda a la inversión que apuntan a estimular la creación de nuevas empresas y alentar el desarrollo de nuevas tecnologías. En este proceso, el gobierno adopta un rol activo asumiendo funciones q uasi-empresariales mediante el apoyo al lanzamiento de nuevas empresas, sosteniendo la creación de nuevos productos y promoviendo la región en la búsqueda de nuevos mercados para los productos locales.

Si bien, los ayuntamientos del estado de Puebla no pueden utilizar los créditos de impuestos para estimular el desarrollo de nuevas tecnologías, las leyes existentes los habilitan para llevar a cabo otro tipo de estrategias e mpresariales. Los ayuntamientos están habilitados para realizar actividades de promoción de la región informando a potenciales inversores sobre las posibilidades de inversión dentro del territorio del municipio. Los ayuntamientos tienen además la posibilidad de trabajar en la búsqueda de nuevos mercados promoviendo al exterior del municipio los bienes y servicios que se producen en la región. También están autorizados para realizar programas de asistencia a empresas, como ofrecer programas de asistencia técnica a las empresas locales u ofrecer programas de capacitación de mano de obra.

Durante las entrevistas preguntamos a los funcionarios y p olíticos locales si realizaban algún tipo de actividades de p romoción de la región, de búsqueda de merca dos o si ofrecen algún programa de asisten cia a empresas. Esta fue la respuesta de un alto funcionar io de la Secretaría de Fomento Económico de Puebla:

“Hay un pr oyecto de Comisario Empresarial pero no está todavía puesto en práctica. La idea es dar información sobre los predios existentes, la lista de trá mites... Pero todavía no somos atractivos para salir a vendernos. ¿ Quién quiere venir a in vertir a una ciudad insegura llena de hoyos?

En el ayuntamiento de Zautla, la respuesta fue similar:

“Nuestro municipio no tiene factibilidad de inversión. No tenemos infraestructura. ¿Qué le podemos ofrecer a una empresa que requiere alta tensión en energía eléctrica? Si no la tenemos, no les interesa.”

Según estos testimonios, en ninguno de los dos ayuntamientos realizan programas de promoción o de búsqueda de mercados para los productos locales. Esta posición no es sorprendente si reiteramos las posiciones que hemos descrito en la sección anterior. Si los funcionarios y políticos locales no consideran que el bienestar económico de sus habitantes les compete, por qué van a poner en marcha programas que mejoren la situación económica del territorio.

Vale señalar que en el momento de las entrevistas el ayuntamiento de Zautla estaba iniciando un programa de plantación de duraznos como instrumento de desarrollo de la región. El ayuntamiento tiene como objetivo vender a precio subsidiado, es decir a un precio menor que el del mercado, 35 mil árboles de durazno, a los vecinos que tienen tierras y quieran cosecharlas. El proyecto es brindar también asistencia técnica para que los habitantes de la región puedan producir de manera rentable este producto. Claramente, este tipo de proyecto entra en lo que llamamos política de desarrollo local. Sin embargo, el proyecto estaba recién en su fase inicial y además los entrevistados del municipio de Zautla nos confirmaron que es la primera vez que se pone en práctica desde el ayuntamiento un programa de este tipo. Lo que nos permite decir que no es un tipo de estrategia que se implemente de forma recurrente.

Una vez más, las respuestas de los entrevistados convergieron para confirmarnos que ninguno de los dos ayuntamientos realiza de manera recurrente actividades de promoción de la región o implementa programas para estimular la creación de empresas o favorecer el desarrollo de nuevas tecnologías.

5.2.3 Mejoramiento de las condiciones de producción

Cuando los gobiernos locales implementan programas de mejoramiento de las condiciones de producción, es porque buscan crear ambiente favorable al desarrollo económico y a la creación de empleo. Aquí se incluyen todas las prácticas que mejoren la productividad de las empresas pero que no están relacionadas directamente con la estructura productiva. Como vimos, una ausencia de o un suministro deficiente de servicios locales genera un aumento de los costos de las empresas, lo que explica que un territorio sea menos susceptible para atraer inversiones.

Recordamos que según la Constitución de México y la ley orgánica municipal del estado de Puebla, el gobierno local es el nivel de gobierno a cargo de los servicios públicos siendo responsable del agua, alumbrado, recolección de basura, seguridad y mantenimiento de las calles. Los ayuntamientos de Puebla y Zautla están habilitados por el marco legal para ocuparse de los servicios e infraestructuras dentro del municipio. En cuanto a las cuestiones de corrupción y respeto de los contratos, los ayuntamientos tienen la facultad para respetar sus propios contratos y para eliminar las prácticas corruptas dentro de su propio ámbito.

Durante las entrevistas, las personas interrogadas reconocieron los límites que pone a la inversión la falta de infraestructura.

“Es difícil atraer inversión a Puebla. La inseguridad y el estado de las vías de comunicación es un obstáculo importante.”, señaló un miembro de ayuntamiento de Puebla.

“Los empresarios quieren infraestructura. La carencia de una infraestructura urbana dificulta la inversión”, opinó una autoridad del ayuntamiento de Zautla.

Si bien, los entrevistados reconocen la falta o el mal estado de las infraestructuras como un obstáculo para el desarrollo económico, no consideran que la decisión para mejorar los servicios locales dependa de ellos. Como hemos visto, los ingresos de los ayuntamientos

dependen en gran medida de las transferencias federales. Esta dependencia financiera es un gran obstáculo para que los ayuntamientos tomen iniciativas para mejorar los servicios locales. Como veremos más adelante, esta situación elimina toda posibilidad de planificar proyectos sobre varios años.

Otra cuestión que atañe las condiciones de producción tiene que ver con el respeto de las reglas y los contratos. En las entrevistas que hicimos en Puebla, los entrevistados mencionaron en varias ocasiones la existencia de prácticas ilegales dentro del municipio:

“Uno de los obstáculos es que tenemos es con agentes que a la hora de la tramitación tradicionalmente les gusta hacer marañas para que se compliquen los trámites y se tarde más. Entonces no falta el coyote acomodado que te dice que en tres días te resuelve todo pero si le das una lana”, manifestó un funcionario de la Secretaría de Fomento Económico de Puebla

“Los empresarios se quejan de la corrupción. Hay corrupción, negocios, favoritismo”, dijo el mismo funcionario.

Algunos entrevistados reconocieron incluso el problema concreto que causa a los empresarios las prácticas de corrupción. Pero, si bien hay un reconocimiento de las prácticas, ninguna de las personas que hemos entrevistados manifestó con certeza la posibilidad de llevar a cabo una iniciativa para mejorar la situación y eliminar este tipo de prácticas dentro de los ámbitos municipales.

La falta de transparencia y la corrupción son problemas que no están restringidos a los asuntos municipales. Por el contrario, son prácticas recurrentes en el conjunto de la sociedad mexicana. Es por eso que mayoría de los entrevistados considera como un desafío mayor la eliminación de las coimas dentro del municipio y considera además que desde el municipio poco se puede hacer para cambiar esta situación.

Hasta aquí hemos corroborado los instrumentos que tienen disponibles los gobiernos locales poblados para estimular el desarrollo de su región. Como vimos, los ayuntamientos están autorizados a otorgar exenciones del impuesto predial y de tarifas de servicios. Además, pueden llevar a cabo actividades de promoción de la región, poner en práctica programas que estimulen la creación de empresas además de adoptar políticas que mejoren las condiciones de producción. Mediante las entrevistas, confirmamos que ninguna de estas herramientas es utilizada de forma recurrente por ninguno de los dos ayuntamientos estudiados. Vimos además que los miembros del ayuntamiento sostienen que la tarea del gobierno local se limita a proveer servicios y no consideran que sea una responsabilidad del gobierno local mejorar la situación del empleo dentro del municipio. En la sección siguiente veremos cuáles son los motivos que aparecen para explicar la falta de iniciativa del gobierno local dentro del ámbito económico.

5.3 MOTIVOS

Para entender las razones que hay detrás de la falta de interés por parte de los funcionarios y políticos locales en implementar políticas de desarrollo económico, en la segunda parte de las entrevistas interrogamos a los participantes sobre los motivos que llevan a los gobiernos locales a no utilizar estos instrumentos de forma recurrente. Para ello, hicimos preguntas para poder comprender la lógica detrás del proceso de elección y de toma de decisiones dentro del ayuntamiento. Los motivos que surgieron en las entrevistas se agrupan en tres temas: el tiempo, los recursos y los incentivos.

En el tema de “tiempo”, agrupamos todos los motivos que surgieron en las entrevistas en donde la falta de tiempo fue utilizada por los entrevistados para explicar la dificultad de implementar políticas de desarrollo local. De la misma forma, en el tema “recursos” explicamos las diferentes posiciones que fueron reveladas por los funcionarios y políticos entrevistados en

relación al financiamiento de los municipios. Por último, enumeramos y analizamos los incentivos que desalientan a los gobiernos locales del estado de Puebla a utilizar herramientas de desarrollo económico.

5.3.1 Tiempos cortos

Cuando les preguntamos a los entrevistados sobre el obstáculo más importante que tenían para poner en práctica algunas estrategias de desarrollo económico, la mayoría de las personas interrogadas coincidieron: la falta de tiempo.

El mandato de los presidentes municipales es de 3 años sin posibilidad de reelección. Esto significa que cada 3 años cambia el poder ejecutivo municipal. Además, todos funcionarios del ayuntamiento con cargos altos son reemplazados. De este modo lo explica un alto funcionario de la Secretaría de Planeación del ayuntamiento de Puebla:

“Es muy breve (el mandato). No te da tiempo, cuando estás en el proceso de planeación, casi casi se te empieza a terminar la gestión. Cuando ya empiezas a implementar programas, ya se acabó tu gestión. Y tienes que empezar a hacer cierre. Y desgraciadamente cada tres años empieza todo de cero... mucho de los programas no vuelven a retomarse.”

Esta cita refleja el opinión de muchos de los entrevistados. Los entrevistados consideran que el mandato de 3 años es un mandato muy corto para poder implementar algún tipo de programa de desarrollo. En Puebla, el período que lleva a evaluar la situación existente, identificar las necesidades específicas y luego llevar a cabo el plan que se decida, supera los 3 años. La situación se agrava además cuando los miembros del ayuntamiento consideran que las autoridades de la gestión siguiente no mantienen los programas existentes.

En Zautla, un miembro del ayuntamiento de Zautla, coincide con el funcionario poblano:

“Todo lo que planees lo tienes que limitar a 26 meses. Los otros 10 ya son de campaña. Son 26 meses reales. Una vez que cumples tus dos años de gobierno ya está la gente más preocupada en la campaña.”

Esta persona considera además que la gestión del ayuntamiento no dura 3 años. Durante los últimos meses de mandato, los funcionarios y políticos dedican la mayor parte de esfuerzo a la campaña electoral. Como el empleo dentro del ayuntamiento dura sólo 3 años, en el último año de gestión los políticos y funcionarios locales están más preocupados en asegurarse otro trabajo fuera del ayuntamiento que en sus responsabilidades dentro del municipio, situación que acorta aún más la gestión municipal.

Además, al tener sólo 3 años de mandato, un político que decide implementar una estrategia de desarrollo económico no va a obtener los resultados de su iniciativa durante su gestión. Los resultados se verán solamente a mediano plazo. Es por eso que los políticos locales del estado de Puebla están más interesados en implementar otro tipo de obras, obras más visibles como puede ser el arreglo de un puente, la construcción de nuevo equipamiento para una plaza o la construcción de un nuevo paso a nivel. Este tipo de obras públicas son más “rentables” electoralmente porque se obtienen resultados concretos durante los 3 años de mandato, ya que pueden empezarse y terminarse durante una misma gestión.

El corto mandato dentro del ayuntamiento provoca además otro problema. Como todos los políticos y casi la totalidad de los funcionarios terminan su mandato a los 3 años existe una alta rotación de funcionarios y de miembros del ayuntamiento en general. De esta manera lo explica un funcionario de la Secretaría de Planificación del ayuntamiento de Puebla:

“Todo el mundo entra y sale en tres años y no puedes aprender en tres años. Sobre todo cuando hay cambio de partido, pero cuando no hay cambio de partido también cambia.”

Con una rotación de personal tan alta, no hay acumulación de experiencia. Esto crea dificultades a la hora de transmitir información sobre programas ya implementados y a la hora de realizar ajustes sobre las estrategias utilizadas. Esto provoca además una falta de continuidad en las políticas. Como lo explica un miembro del ayuntamiento de Puebla:

“Es muy difícil hacer que una persona que entra adopte algo de la gestión anterior. Esto lo hizo fular no así que yo no le entiendo, aunque sea un muy buen proyecto.”

En países como Canadá o Alemania donde existe un servicio civil de carrera, la permanencia de los funcionarios otorga una cierta estabilidad dentro de la administración pública. Dado que los políticos tienen un mandato limitado, es la continuidad de los funcionarios que asegura la transmisión de experiencias pasadas y los usos y costumbres dentro del ámbito burocrático.

En México, la práctica es que el mandato de los funcionarios, en este caso el mandato de los funcionarios locales, esté atado al mandato de los políticos. Esto tiene dos consecuencias dentro de las políticas públicas locales. Por un lado, como vimos, la alta rotación de funcionarios no ofrece la estabilidad necesaria para que los programas continúen de una gestión a otra. Cada 3 años dentro del municipio, las personas que conocen los problemas y las necesidades están obligadas a abandonar sus responsabilidades. Por el otro, al depender el empleo del funcionario directamente del político electo, este último puede con total discreción reemplazar al funcionario cuando le convenga. Para mantener su puesto, el funcionario local está obligado entonces a alinearse con el político electo que fue quien lo designó. Esto provoca una menor autonomía de trabajo del funcionario y un menor nivel de iniciativa dentro de su desempeño. En países donde existe un servicio civil de carrera, es justamente una autonomía relativa del funcionario y su mejor conocimiento de los usos y costumbres lo que le permiten tener un nivel de iniciativa más alto y complementar su trabajo

con el trabajo del político. En Puebla, la alta rotación de funcionarios desalienta las iniciativas autónomas de los funcionarios.

5.3.2 Autonomía financiera limitada

Otro elemento que dificulta la puesta en marcha de estrategias de desarrollo es la falta de recursos. Los entrevistados han mencionado el límite en los recursos como una de las dificultades más importantes para llevar a cabo políticas de desarrollo local.

Como vimos en nuestro análisis de la estructura financiera de los municipios, el porcentaje de ingresos propios de los ayuntamientos de Puebla y Zautla es muy reducido. Una de las razones de la falta de ingresos propios es la baja recaudación de los ayuntamientos. Una autoridad del ayuntamiento de Zautla, lo explica de este modo:

“Aparte del predial se les cobra por los servicios que ofrecen o por las ventas que hacen. Como las gestiones anteriores no cobraban con tal de no enojarme yo con ellos yo no les cobro. Pero son ingresos que se pierden.”

Esta cita explica de manera clara la dificultad a la que se enfrenta el municipio de Zautla para generar ingresos autónomos. Dado que el ayuntamiento recauda ingresos de manera errática, los ingresos propios no entran de forma constante, situación limita los recursos municipales y desalienta la puesta en práctica de políticas de desarrollo. En el ayuntamiento de Puebla, la situación es similar. Un alto funcionario de la Tesorería nos comentó que al momento de asumir sus funciones el 60% de la cartera de predial estaba vencida.

Ninguno de los municipios estudiados tiene una política eficiente de recaudación de ingresos. Esta situación es parte de un círculo vicioso: como el ayuntamiento no recauda eficientemente los fondos del ingreso predial, entonces tiene todavía menos interés en atraer empresas al territorio, dado que éstas tampoco aportarían a las arcas del ayuntamiento porque no se les cobra el impuesto predial.

No sólo la parte ingresos propios de los ayuntamientos es reducida, además hay que tener en cuenta que los ayuntamientos tienen un margen de decisión muy limitado sobre la utilización de los fondos provenientes del gobierno central. Un alto porcentaje de los recursos que reciben los ayuntamientos provienen del gobierno federal y muchos de ellos ya vienen asignados para obras específicas. Los ayuntamientos no pueden utilizar esos fondos a su criterio. Así lo manifiesta un miembro del ayuntamiento de Puebla:

“Hay recursos que ya viene etiquetados, el ramo 33, para usar obras públicas u obras de acción social o la construcción de escuelas o equipamiento. Realmente, el margen de movimiento es limitado en virtud de que se gasta un buena parte del gasto en gasto corriente, gasto de administración, la nómina, el mantenimiento de las instalaciones municipales, etcétera. Hay una limitante ahí muy fuerte.”

Los ayuntamientos no pueden decidir sobre la utilización de algunas partidas ya que el gobierno federal, instancia que otorga los fondos, asigna el dinero para un uso específico. Los entrevistados mencionaron que muchas veces la asignación no se adecua a las necesidades locales. Así lo explica un ex-miembro del ayuntamiento de Zautla.

“Los fondos vienen etiquetados desde el centro. Y no conocen las necesidades locales, no conocen la realidad local.”

Esto tiene un impacto concreto en el ámbito económico. Si una autoridad entra en contacto con un empresario que quisiese instalarse en su territorio y éste solicita algún tipo de mejora en infraestructura a cambio de su inversión, el gobierno local no dispone de la autoridad suficiente para reasignar los fondos provenientes del gobierno federal hacia otro tipo de uso. La falta de flexibilidad en la asignación de fondos provenientes del gobierno central genera un obstáculo puntual al desarrollo económico en ambos municipios.

Otro de los obstáculos señalados por los entrevistados en la puesta en marcha de estrategias de desarrollo es la falta de información sobre los fondos que van a recibir. Los funcionarios y políticos locales no conocen de año a año la cantidad de dinero que el gobierno federal va a transferirles. Esta situación dificulta la planificación de políticas sobre varios años. Un funcionario de la Secretaría de Planificación del Ayuntamiento de Puebla lo explica de esta manera:

“El ayuntamiento sabe cuánto dinero recibe del estado el día que se vota el presupuesto del Estado, que se hace recién el 31 de diciembre. Eso es año a año. O sea que no se puede planificar sobre varios años. Incluso, el presupuesto se aprueba horas antes de su ejecución. Esto anula toda posibilidad de planificación porque hasta diciembre de cada año el ayuntamiento no sabe cuánto recibe. Entonces hay poca planificación por falta de información.”

Al no conocer de antemano el dinero que tienen disponible, toda planificación de políticas se torna incierta lo que desalienta aún más la implementación de políticas de desarrollo local.

Hay que aclarar además que una parte de los fondos que el gobierno federal y el gobierno del estado otorgan a los gobiernos locales es asignada de manera arbitraria. Este dinero proviene de la gestión personal de los funcionarios locales y depende de los (buenos) contactos que tengan en el gobierno federal o estatal. Si el presidente municipal es del mismo partido que el gobernador del estado o que el presidente de la república, éste va a tener más posibilidades de conseguir algún tipo de financiamiento adicional. Así lo indica una autoridad del ayuntamiento de Zautla

“Nos dieron 20 millones y a parte por la buena gestión del municipio, acabo de conseguir 10 millones más.”

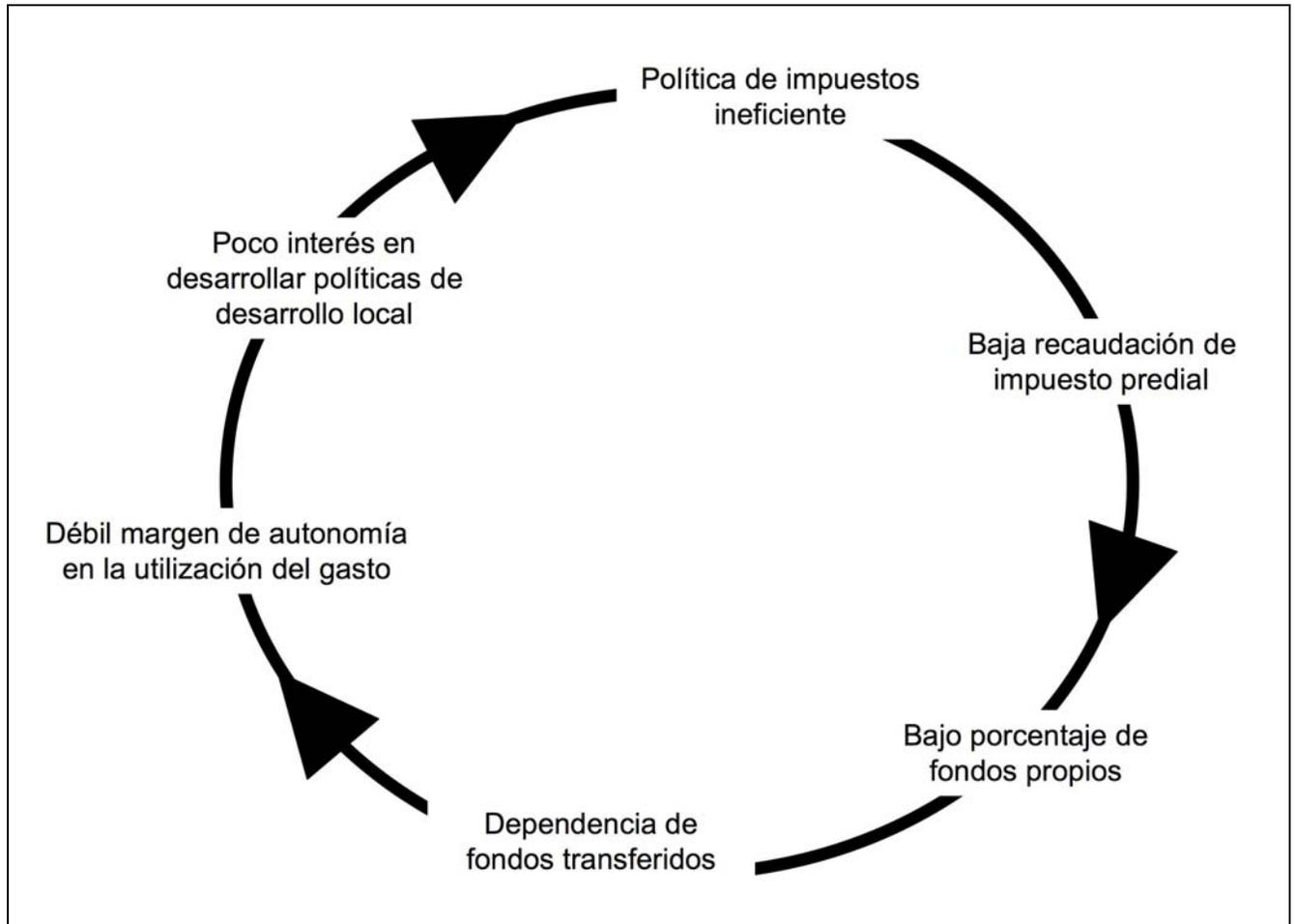
Un funcionario del ayuntamiento de Puebla se manifiesta en el mismo sentido:

“Uno de los retos más importantes es el cabildeo con las dependencias. Es necesario tener una buena relación con todas las dependencias”.

La gestión personal de partidas suplementarias limita aún más la autonomía financiera de los ayuntamientos reforzando la dependencia de éstos frente a los gobiernos centrales.

Esta situación genera un círculo vicioso (figura 3). La política ineficiente de impuestos de los municipios se traduce en una baja recaudación y un muy bajo porcentaje de ingresos propios, lo que provoca una fuerte dependencia financiera frente a los niveles superiores de gobierno y reduce el margen de decisión sobre el gasto de los ayuntamientos. Esta situación dificulta aún más la planificación de políticas de mediano y largo plazo y desalienta todavía más la puesta en marcha de políticas de desarrollo local.

Figura 3 – El círculo vicioso de los ayuntamientos poblanos



5.3.3 Falta de incentivos

Otra de las razones por la cual los ayuntamientos de Puebla y Zautla no implementan estrategias de desarrollo es simplemente porque los funcionarios y políticos locales no tienen incentivos para hacerlo.

Los políticos y funcionarios locales entrevistados manifestaron muy poco interés en desarrollo de iniciativas para atraer empresas y empleo al municipio. Como explica un ex-funcionario del ayuntamiento de Puebla, los ingresos de las empresas no tienen un impacto directo sobre los ingresos del municipio.

“Las empresas en un municipio no impacta financieramente porque no dan dinero al municipio. ¿Qué ganaría un ayuntamiento si una empresa se instala en su territorio? Bienestar de la población y empleos, pero no entran nuevos ingresos al ayuntamiento”.

Esta cita muestra la falta de interés que tiene el gobierno local para aumentar la cantidad de empleo productivo dentro del municipio. Además, este fragmento de entrevista es un ejemplo de cómo los miembros del ayuntamiento no perciben el cobro del impuesto predial a empresas como un beneficio para el municipio.

El bajo impacto en el corto plazo de las estrategias de desarrollo local es otro de los elementos que desincentiva su puesta en marcha. Los miembros del ayuntamiento prefieren utilizar el dinero en obras que tengan resultados más visibles y que sean más rentables electoralmente.

“Se da mucho por hacer obra pública para que se vea lo que están haciendo el presidente municipal”, afirma un ex-miembro del ayuntamiento de Puebla.

El ayuntamiento prefiere realizar obras que empiecen y terminen durante el mismo mandato de gobierno, de ese modo el partido puede utilizar el impacto de las obras durante la campaña electoral siguiente. El presidente municipal necesita implementar programas que sean rentables electoralmente para poder pasarle el mando a un presidente del mismo partido y lograr así instalarse en la escena política estatal.

“Lo más importante para el presidente es entregar el poder a su partido. Busca pasarle el poder a su partido, porque eso lo pone en la escena. Si hace un buen trabajo, entonces le pasa el mando a alguien de su mismo partido. Eso le permite tener una muy buena imagen dentro del partido y continuar en una muy buena carrera política. Es un trampolín político, así lanza su

carrera dentro del partido, ” señala un ex-funcionario del ayuntamiento de Puebla.

El trabajo en el ayuntamiento es sólo un primer paso en la carrera política de políticos locales. Para poder asegurarse una buena continuidad, el presidente municipal y el resto de los miembros del ayuntamiento tienen que asegurarse que el candidato de su mismo partido gane en la elección siguiente. De esta manera, dejan al partido en buena posición dentro de su distrito y esto les permite lanzar su carrera dentro del partido. Así podrán ganar otro tipo de candidaturas como ser diputado estatal o incluso federal. Esta es la razón por la cual que las políticas que implementen deben tener un impacto concreto durante el mismo mandato, característica que no cumplen necesariamente las estrategias de desarrollo local ya que sus resultados son más inciertos y pueden ser palpables recién en el mediano y largo plazo.

La relación de fuerzas desigual que tienen el ayuntamiento con el gobierno del estado y con el gobierno federal es otro de los elementos que aparece en las entrevistas que desalienta a los ayuntamientos a implementar estrategias de desarrollo. Ya hemos mencionado la dependencia financiera que dificulta la planificación y obliga a los ayuntamientos implementar estrategias personales para buscar aumentar sus fondos. De las entrevistas surge también la obligación que tienen los ayuntamientos para cumplir con toda una serie de requisitos que les impone el gobierno del estado a través de ley orgánica municipal. De esta forma, la ley impone exigencias reglamentarias a los ayuntamientos y marca el ritmo del trabajo municipal. Esta ley obliga a los municipios a realizar un plan de desarrollo municipal, a presentar una ley de ingresos y una ley de egresos. Una autoridad del ayuntamiento de Zautla explica la forma en que se produjo el plan de desarrollo municipal:

“Te voy a ser bien sincero. Le pedí a mis pares el trabajo, que me hicieran una sinopsis de que es lo que tenemos proyectado. Y cumplimos así el requisito de tenerlo”.

“El plan de desarrollo municipal es una carta a Papa Noel, es una expresión de deseos ”, afirma un alto funcionario de la Secretaría de Planificación del ayuntamiento de Puebla.

Una vez que el Congreso del estado aprueba la ley de ingresos, van autorizando las partidas de fondos destinadas al municipios. La opinión general entre los entrevistados es que dichos requisitos no aportan beneficio alguno al desarrollo municipal. Por el contrario, les quita tiempo y recursos para realizar las tareas que ellos mismos consideran importantes. Los requisitos impuestos por los niveles de gobiernos superiores obligan entonces a los ayuntamientos a reevaluar sus prioridades y a reconsiderar la agenda de trabajo.

Incluso, algunos de los entrevistados han mencionado que los requisitos impuestos por los niveles superiores de gobierno son producidos para evitar ser penalizados, es decir, para que no utilicen el incumplimiento como un motivo para castigar al municipio en el envío de fondos. Vemos entonces como la dependencia financiera se refuerza aún más con la sujeción de la agenda. El municipio se ubica en una relación de fuerzas desigual frente al gobierno del estado y al gobierno federal. El municipio tiene un margen aún más limitado para tomar decisiones autónomas, lo que lo desalienta para adoptar un rol activo en el desarrollo de su territorio.

6. CONCLUSIÓN

En nuestro trabajo hemos intentado comprender el rol de dos gobiernos locales mexicanos en el desarrollo económico de su territorio, el ayuntamiento de Zaula y el ayuntamiento de Puebla. Hemos elegido un enfoque cualitativo para abarcar el fenómeno en toda su complejidad. Así, optamos por el análisis de documentos, particularmente de normativas legales, para determinar el tipo de instrumentos de desarrollo que tienen a su alcance los ayuntamientos del estado poblano.

Además, hicimos entrevistas con políticas y funcionarios locales para poder identificar las estrategias que son utilizadas por los ayuntamientos para mejorar la situación del municipio, es decir, las políticas que llevan a cabo desde los municipios para mejorar el empleo de la región.

Las entrevistas nos sirvieron también para comprender las motivaciones e incentivos existentes detrás de la elección de dichas políticas. Las entrevistas nos permitieron acceder a las racionalidades de los funcionarios y políticos locales y comprender de qué forman guían sus decisiones. Buscamos identificar las articulaciones lógicas que entrelazan las prácticas de los decisores en el campo económico con las reglas explícitas e implícitas de la gestión municipal. Las racionalidades de los actores son explicadas en base al contexto cultural de reglas legales y culturales en donde los motivos fueron creados.

El análisis de documentos legales mostró que el tipo de instrumentos de desarrollo pueden utilizar los ayuntamientos del estado poblano está determinado por el marco jurídico definido

por el gobierno federal, mediante la Constitución de México y reproducido en el nivel estatal por la Constitución de Puebla y la ley orgánica municipal. El diseño institucional es rígido y no puede ser modificado por los mismos ayuntamientos.

La distribución de competencias entre los niveles de gobierno establece los instrumentos que pueden utilizar cada uno de los ayuntamientos estudiados para mejorar la situación económica de su territorio. Los ayuntamientos están autorizados a otorgar exenciones del impuesto predial a las empresas que quieran instalarse dentro del territorio. Pueden además atraerse nuevas inversiones garantizando una disminución de los costos ligados a los servicios urbanos exonerando el pago de servicios como la electricidad, el agua potable o incluso la recolección de basura. Los gobiernos locales poblanos tienen además la facultad de ofrecer terrenos públicos a bajo costo o incluso regalar terrenos públicos a establecimientos productivos. Pueden además llevar a cabo programas de asistencia técnica a empresas. Otra de las estrategias que está al alcance de los ayuntamientos poblanos son las actividades de promoción de los productos de la región y de búsqueda de nuevos mercados. Finalmente, los gobiernos locales poblanos pueden mejorar la situación económica de la región ofreciendo condiciones de producción apropiadas para mejorar los factores de competitividad de las empresas ligadas al territorio. Como demostró la literatura, si un territorio ofrece servicios públicos eficientes, tiene más probabilidades de recibir inversiones.

Sin embargo, según las personas que hemos entrevistado, dichos instrumentos no son utilizados de manera recurrente ya que las autoridades locales tienen pocos incentivos para hacerlo. Si bien algunos instrumentos fueron y son utilizados de manera aislada, las entrevistas coincidieron en que los ayuntamientos no llevan a cabo de manera sistemática políticas de desarrollo económico.

A partir de allí, nos preocupamos comprender los motivos detrás de esa decisión y entender así los factores que desalientan a los políticos y funcionarios locales a implementar políticas que mejoren la situación económica del municipio.

Los motivos invocados por los entrevistados giraron en torno a tres temas. Primero, constatamos que el mandato de tres años es un factor significativo que desincentiva a las autoridades del ayuntamiento a poner en marcha políticas de desarrollo. Un período de mandato tan corto no permite implementar estrategias y obtener resultados durante la misma gestión. En este contexto, los miembros del ayuntamiento no tienen incentivo electoral para llevar a cabo algún tipo de estrategia de desarrollo. Por el contrario, implementan políticas que les permitan obtener un cierto rédito electoral y que mejoren las posibilidades de ceder el poder a una persona del mismo partido una vez finalizado el mandato. Es sólo mediante el traspaso de la presidencia al mismo partido que el presidente municipal se asegura la continuidad con su carrera política dentro del partido.

Además, cuando asumen nuevas autoridades asume un nuevo plantel administrativo. Esto quiere decir que casi todo el ayuntamiento se renueva cada tres años. Este contexto que no otorga la posibilidad de acumular de experiencia en la implementación de políticas ni de generar una continuidad de las políticas que hayan implementadas en la gestión anterior.

El segundo tema que apareció en las entrevistas fue la falta de autonomía financiera de los ayuntamientos, situación que limita las decisiones de los ayuntamientos y los ubica en una posición de dependencia de frente a los niveles superiores de gobierno. El porcentaje de ingresos propios es muy bajo. Para aumentar sus ingresos, las autoridades municipales no optan por adoptar estrategias impositivas más eficientes ya que todo aumento de impuestos es percibido como una medida impopular. Por el contrario, las autoridades municipales intentan aumentar los fondos disponibles mediante el lobby y la gestión personal en los otros

dos niveles de gobierno. Este contexto que refuerza aún además la falta de autonomía financiera.

Al depender financieramente de los niveles de gobierno superiores, los ayuntamientos poblanos no tienen información de ante mano sobre la totalidad de los fondos que van a recibir, lo que dificulta aún más la planificación de políticas y la continuidad de políticas ya implementadas.

El tercer tema que apareció está relacionado con la falta de interés de los funcionarios. En definitiva, los funcionarios y políticos locales no tienen ningún tipo de incentivos para poner en práctica estrategias que favorecen el desarrollo local. Es este el tercer conjunto de motivos invocados. Dado que las políticas de impuestos locales son ineficientes, la instalación de empresas dentro del territorio no tiene un impacto en las cuentas municipales. Además, las actividades de promoción de la región no son percibidas como acciones rentables. La relación de fuerza desigual con los niveles de gobierno superiores y el poco margen de maniobra para tomar decisiones autónomas no aporta nada para mejorar esta situación.

Podemos concluir entonces que los ayuntamientos de Zautla y de Puebla no constituyen una fuerza estratégica para promover el desarrollo económico de su territorio. La ausencia de incentivos de los funcionarios locales para tomar decisiones que estimularían un ambiente favorable al desarrollo económico es atribuible a las características del contexto institucional: el campo reducido de las responsabilidades de los gobiernos locales y una subordinación política y financiera a los gobiernos centrales.

A diferencia de los gobiernos locales de Estados Unidos, Canadá y de otros países industrializados, los ayuntamientos mexicanos no parecen tener los incentivos para asumir un rol de liderazgo en el desarrollo económico de su región. Si bien tienen a su alcance los instrumentos para poner en práctica políticas de desarrollo local, el contexto institucional en el

que se insertan no ofrece los incentivos suficientes para que las políticas de desarrollo sean alternativas atractivas.

Si bien es muy difícil imaginarse que en el corto plazo los gobiernos locales adopten una posición de liderazgo en el desarrollo económico, sí podemos imaginarnos que realizando algunos cambios en el contexto institucional, las autoridades locales estarían más dispuestas a adoptar algunas estrategias de desarrollo. Alargar el período de mandato, permitir la reelección del poder ejecutivo y estimular el establecimiento de un servicio civil de carrera que asegure una continuidad en las políticas de gobierno ofrecerá sin duda nuevos incentivos a los políticos y funcionarios locales que los incitará muy probablemente a integrar el desarrollo económico en la agenda de gobierno.

7. BIBLIOGRAFÍA

AFFONSO, R. (2000) *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ALBUQUERQUE, F. (2004) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ARELLANO-GAULT, D. (2000) «Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)». *The American Review of Public Administration*, vol 4, nº 30, pp. 400-413.

AZUELA, A. y E. DUHAU, eds. (1993) *Gestión Urbana y Cambio Institucional*. Universidad Autónoma Metropolitana.

BARTIK, T. J. (1992) «The Effects of State and Local Taxes on Economic Development: A Review of Recent Research». *Economic Development Quarterly*, vol. 6, nº 1, pp. 102-111.

BEAUD, S. y F. WEBER (2003). *Guide de l'enquête de terrain*. Paris, Editions La Découverte.

BENINGTON, J. y M. GEDDES (1992) «Local Economic Development in the 1980s and 1990s: Retrospect and Prospects». *Economic Development Quarterly*, vol. 6, nº 4, pp. 454-463.

BLANCHET, A. y A. GOTMAN (1992) *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*. Paris, Nathan.

BORJA, J., F. CALDERÓN, et al., eds. (1989) *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

CABRERO MENDOZA, E., R. GARCÍA DEL CASTILLO, et al. (2002) *Alianzas institucionales: el desafío de la década, Mexico Urban Development: A Contribution to a National Urban Strategy*. Washington, D.C., Banco Mundial.

CABRERO MENDOZA, E. y J. MARTINEZ VAZQUEZ (2000) «Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery». En M. Giugale y S. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.

CAREAGA, M. y B. R. WEINGAST (2002) «Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico». En D. Rodrik, *Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton.

CLARKE, S. E. y G. L. GAILE (1989) «Moving toward entrepreneurial economic development policies: opportunities and barriers». *Policy Studies Journal*, vol 17, nº3. pp. 574-598.

CORAGGIO, J. L. (1997) *Descentralización, el día después*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC.

- COX, G. W. y M. D. MCCUBBINS (2001) «The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. Presidents, Parliaments and Policy». En S. Haggard y M. D. McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 21–63.
- CROOK, R. C. y A. S. SVERRISON (2001) «Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: a Comparative Analysis». Presentado en DFID Workshop on Political Systems and Poverty, WDR 2001 Background Papers, Castel Donnington, UK.
- DE LUCA, M., M. P. JONES, et al. (2002) «Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina». *Comparative Political Studies*, vol 35, n°4, pp. 413-436.
- DERYCKE, P.-H. (1992) «L'organisation de l'espace des villes». En Bailly, R. Ferras y D. Pumain *Encyclopédie de Géographie*, Paris, Économica.
- DIAMOND, L., J. J. LINZ, et al. (1989) *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- DUHAU, E. y M. SCHTEINGART (1997) Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia - cuatro estudios de caso». En Governance in Action: Urban Initiatives in a Global Setting. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.
- FEIOCK, R. C. y J. C. CLINGERMAYER (1992) «Development Policy Choice: Four Explanations for City Implementation of Economic Development Policies». *The American Review Of Public Administration*, vol 22, n°2, pp. 49-63.
- FREIRE, M., M. POLESE, et al. (2004) *Servicios públicos locales y competitividad urbana*. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, Banco Mundial y Bank-Netherlands Partnership Program.
- GARCÍA DELGADO, D., eds (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local I Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC.
- GIBBS, D. C., A. E. G. Jonas, et al. (2001) «Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 26, n° 1, pp. 103-119.
- GIBSON, E. L. y E. CALVO (2000) «Federalism and low-maintenance constituencies: The territorial dimension of economic reform in Argentina». *Studies in Comparative International Development*, vol 35, n°5, pp. 32-55.
- GREEN, G. P. y A. FLEISCHMANN (1989) «Analyzing Local Strategies For Promoting Economic Development». *Policy Studies Journal*, vol. 17, n°3, pp. 557-573.
- HEVIA, A. E. (2003) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL.
- INGRAM, G. (1998) «Patterns of Metropolitan Development: What Have we Learned?», *Urban Studies*, vol 35, n°7.
- JACKSON, P. (2001) «Making sense of qualitative data». En M. Limb y C. Dwyer (eds.) *Qualitative methodologies for human geography*, Londres, Oxford University Press.
- JENNINGS, B. (1983) «Interpretive Social Science and Policy Analysis». En D. Callahan y B. Jennings (eds.) *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*. New York, Plenum.
- JOYAL, A. (2002) *Le développement local*. Sainte-Foy, Éditions de l'IQRC.

- KAUFMAN, R. (1986) «Liberalization and democratization in South America: a Perspective from the 1970s». En G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore.
- LEICHT, K. T. y J. C. JENKINS (1994) «Three Strategies of State Economic Development: Entrepreneurial, Industrial Recruitment, and Deregulation Policies in the American States». *Economic Development Quarterly*, vol 8, n°3, pp. 256-269.
- LINZ, J. J. y A. STEPAN, eds. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LOPEZ, M. A. y P. RIVET (2003) *Aplicación del modelo de base económica sobre los municipios de Puebla y Traxcala, México: El caso específico de la Sierra Norte, enfocado a los municipios de Zautla e Ixtacamaxtitlán*. Villes et Développement. Groupe interuniversitaire de Montréal.
- LETOURNEAU, J. (1989) *Le Coffre à outils du chercheur débutant, Guide d'initiation au travail intellectuel*. Toronto, Oxford University Press.
- MAINWARING, S. y M. S. SHUGART, eds. (2003) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- MALLOY, J. y M. SELIGSON, eds. (1987) *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MARTINS, L. (1986) *The «Liberalization» of Authoritarian Rule in Brazil*. En G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MAY, T. (2001) *Social research: Issues, methods and process*, Buckingham, Open University Press.
- MCCANN, P. (2001) *Urban and regional Economics*. New York, Oxford University Press
- MCGOWAN, R. P. y E. J. OTTENSMEYER (1989) «Symposium on Differing Perspectives on Economic Development», *Policy Studies Journal*, vol 17, n°3, pp. 551-556.
- MENDOZA, S. P. y F. A. CRUZ (2003) *Servicios públicos, infraestructura y marco regulador en el costo de las empresas del vestido y alimentos. El caso de la ciudad de Puebla (México)*, Villes et Développement, Groupe interuniversitaire de Montréal.
- NORTH, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de cultura económica.
- OJEDA LARA, H. I. (1999) *Gestión de ingresos públicos y desarrollo local en los municipios de Puebla*, Universidad Autónoma de Puebla.
- PAGANO, M. A. y A. O. BOWMAN (1992) «Attributes of Development Tools: Success and Failure in Local Economic Development», *Economic Development Quarterly*, vol 6, n°2, pp.173-186.
- PINEDA PABLOS, N. (1998) «Una aproximación a la administración municipal comparada. Los casos de los gobiernos locales de Austin y de Hermosillo», *Región y Sociedad*, vol 9, n°15.
- PINTO, J., ed. (1996) *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CB.

- POLÈSE, M. (1998) «From Regional Development to local development: on the life, death and rebirth of regional science as a policy relevant science». 5th Annual Meeting of the Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR) Coimbra, Portugal.
- POLÈSE, M. y R. SHEARMUR (2005) *Économie urbaine et régionale: introduction à la géographie économique*, Paris, Économica.
- SIAVELIS, P. (1998) «The hidden logic of candidate selection for Chilean parliamentary elections». 21st Congress of the Latin American Studies Association, Chicago.
- SIN, G. y V. PALANZA (1997) «Partidos Provinciales y Gobierno Nacional en el Congreso (1983-1995)». *Boletín Sociedad Argentina de Analisis Político: La política provincial argentina en los '90*, vol 3, n°5.
- SPILLER, P. T. y M. TOMMASI (2003) «The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina», in *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 19, n°2, pp. 281–306.
- STIGLITZ, J. (1998) «Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions», *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, n°2, pp. 3-23.
- STOHR, W. y F. TAYLOR (1981) *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. London, Wiley.
- STOHR, W. B. (1990) *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. London, Mansell.
- TOMASSI, M. y S. SAIEGH (1998) *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires, Eudeba.
- TULA, M. I., ed. (2005) *Aportes para la Discusión de la Reforma Política Bonaerense*. Buenos Aires, Prometeo.
- TURNER, B. (2002) «Liberating the Municipio Libre: The Normalization of Municipal Finance in Yucatan». *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol 18, n°1.
- VAUGHN, R. J. y R. POLLARD (1986) «Small Business and Economic Development». En N. Walter y D. L. Chicoine, *Financing Economic Development in the 1980s*, New York, Praeger.
- WARD, P. M. (1998) «From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality», *Bulletin of Latin American Research*, vol 17, n°3.
- WHITEHEAD, L. (1986) «Bolivia's Failed Democratization: 1977-1980». En G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- WORLD BANK (2002) *Economía urbana: ¿cual es la clave de la competitividad? Mexico Urban Development: A Contribution to a National Urban Strategy*.

8. ANEXOS

CARTA DE PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Documento de información sobre el proyecto de investigación:

« Desarrollo económico y gobierno local en México »

Investigación llevada a cabo por Josefina Ades, estudiante de la Maestría en Estudios Urbanos en el Institut National de Recherche Scientifique (INRS), Montreal, Canadá, bajo la dirección del profesor Mario Polèse

Señor/a,

Se detalla a continuación las informaciones referentes al proyecto de investigación para el cual le hemos solicitado su participación.

El objetivo del proyecto es comprender la incidencia de las instituciones sobre los gobiernos locales en el campo del desarrollo económico.

Su participación al proyecto consistirá en ofrecerme una entrevista de aproximadamente una hora que tratará sobre diversos aspectos de la gestión municipal.

Participando a esta investigación, usted contribuirá a alcanzar una mejor comprensión de las cuestiones vinculadas al desarrollo económico en el ámbito de las ciudades mexicanas. Los datos recolectados durante esta investigación servirán para entender mejor las prácticas de los políticos y funcionarios locales en el ámbito del desarrollo económico.

Si hay preguntas a las cuales usted no puede responder o prefiere no responder, por favor siéntase libre de no responder, sin necesidad de dar ningún tipo de explicación y sin inconveniente alguno. Además, como participante voluntario en este estudio, usted tiene la posibilidad de retirarse en todo momento, si así lo juzga necesario. Finalmente, los datos recolectados serán utilizados solamente en el marco del presente estudio.

La confidencialidad de los resultados será asegurada de varias maneras. Una vez retranscritas las entrevistas, éstas serán conservadas en archivos bajo contraseña. Sólo los investigadores que participan en este estudio tendrán acceso a las retranscripciones. Todos los archivos y las retranscripciones de las entrevistas serán destruidas una vez que los objetivos del proyecto sean alcanzados. Las citas de las entrevistas no serán identificadas de ninguna manera.

En todo momento, usted puede comunicarse conmigo o con mi director para cualquier tipo de información suplementaria:

Josefina Ades

josefina_ades@inrs-ucs.uquebec.ca

en México (222) 211-1093

en Montreal 1 (514) 499-4006

Mario Polese

mario_polese@inrs-ucs.uquebec.ca

en Montreal 1 (514) 499-4000

Le agradecemos desde ya su colaboración,

Josefina Ades

Mario

Polèse

CUESTIONARIO TIPO

Guía para la entrevista

Preguntas generales:

Cuál es su puesto/función actual?

Cuáles son sus principales tareas? tareas y responsabilidades principales

Hace cuanto tiempo que ud. ocupa este puesto?

Cuál es su trayectoria? empleos anteriores, puestos en otras dependencias del estado

Preguntas sobre el establecimiento de su agenda:

¿Cuáles son sus prioridades? Y sus principales desafíos?

¿De qué manera las decide ud.?

¿Con quién las discute?

Preguntas sobre el desarrollo económico

¿Cuáles son las principales funciones que realiza el ayuntamiento?

¿Con qué herramientas cuenta uds. para la creación de empleo o de empresas en la región?

¿Qué acciones ha puesto ud. en práctica para mejorar el desarrollo económico de su región?

¿Cuáles fueron los resultados más importantes? ¿Las acciones con más impacto? ¿Y con menos impacto?

¿Cuáles fueron los obstáculos más importantes al poner en práctica esas políticas?

¿Qué hizo ud. para atravesar esos obstáculos? Si no logró atravesar esos obstáculos, ¿de qué forma hubiese podido atravesarlos?

¿Piensa ud. poner en práctica otro tipo de medidas para mejorar la economía de su región?

¿Cuáles?

¿Cuáles son las principales dificultades que ud. anticipa para poner en práctica esos proyectos?

¿Qué es lo que le gustaría hacer para mejorar la economía de su región pero ud. no está en medida de hacer? ¿Por qué?

¿Ha ud. subvencionado empresas?

¿Ha ud. formado parte del alguna comitiva de promoción de la región?

Otras preguntas

¿Cuáles son sus principales colaboradores?

¿Cómo los ha ud. elegido?