



HAL
open science

La acción pública local y la innovación en gobiernos locales: el caso de "puro potosino" en el municipio de San Luis Potosí, S.L.P., México. (Axe V, Symposium 18)

Roy González Padilla

► **To cite this version:**

Roy González Padilla. La acción pública local y la innovación en gobiernos locales: el caso de "puro potosino" en el municipio de San Luis Potosí, S.L.P., México. (Axe V, Symposium 18). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, Francia. halshs-00499290

HAL Id: halshs-00499290

<https://shs.hal.science/halshs-00499290>

Submitted on 9 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE «PURO POTOSINO» EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P., MÉXICO.

ROY GONZÁLEZ PADILLA¹.

Resumen.

A pesar de la tradición centralizadora que el Mexico moderno ha heredado, el municipio mexicano —principal y último eslabón olvidado de dicha fuerza centralizadora— se ha consolidado como un espacio donde concurre la apertura del espacio público a diversos actores y una diversidad política histórica. Es precisamente en este ámbito local de gobierno donde acontecen innovaciones que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de la vida diaria de sus habitantes, lo que constituye una experiencia valiosa para el análisis regional que dé muestra de la liberación de aquellos designios implacables centralizadores que siempre aplazaron el desarrollo de la unidades locales de gobierno.

Abstract.

In despite of the centralizing tradition that the modern Mexico has inherited, the Mexican municipality —the one and last forgotten link of such centralizing force— has grown to currently become a space where the public space's openness meet a variety of actors and a historic political diversity. It is precisely in this field where innovations took place that contribute to the life's improvement of its citizens, which constitute a valuable experience for the regional analysis that shows the liberation from those relentless centralizing intentions that always postpone the local units of government's development.

Palabras clave: acción pública local, innovación, gobierno local, municipio, descentralización.

Keywords: local public action, innovation, local government, municipality, decentralization.

¹ Abogado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y candidato a Maestro en Asuntos políticos y Políticas públicas por El Colegio de San Luis. Correo electrónico: stfua@hotmail.com. El autor agradece el apoyo desinteresado de Carlos García Siller, Subdirector de Impulso Comercial de la Dirección de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de San Luis Potosí (2006-2009) por la información y el tiempo proporcionados para la elaboración de ésta investigación.

LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE «PURO POTOSINO» EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P., MÉXICO.

ROY GONZÁLEZ PADILLA.

El Colegio de San Luis.

I. INTRODUCCIÓN.

Amén de las experiencias democratizadoras que el país ha experimentado en los últimos 30 años, que han traído como consecuencia la apertura del espacio público a diversos actores incitando con esto la diversidad política, es innegable la tradición centralizadora que el México moderno ha heredado: bajo la excusa de “la necesidad de reordenar el desarrollo, fortalecer la unión federal, evitar la dispersión, el caudillismo, y la atomización del proyecto nacional”, el centralismo degeneró con el transcurrir del tiempo en “el mecanismo fundamental de control de la vida económica, política y social; en la vía más importante de mantenimiento del poder; y en un modelo asfixiante para las regiones, provincias, estados, municipios y comunidades del país”².

El municipio mexicano, que ha sido el principal y último eslabón olvidado de ésta fuerza centralizadora, siguiendo a Enrique Cabrero, no se ha quedado en sus albores esperando el tan ansiado día de la descentralización que lo libere finalmente y de una vez por todas de los designios implacables centralizadores, los cuales han redundado en el desarrollo siempre aplazado de las unidades locales de gobierno³.

No obstante las dificultades prácticas de los gobiernos locales para asumir las demasiadas funciones y responsabilidades que se les han conferido en virtud de las reformas constitucionales sobre su estructura y composición, además de de las carencias evidentes de “infraestructura administrativa y solidez institucional necesaria para convertirse en los ejes del desarrollo regional”, en el país se ha venido experimentando un “proceso descentralizador de abajo hacia

² CABRERO MENDOZA, Enrique (1996) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE-Porrúa, México, p. 11.

³ En este sentido Salvador Valencia opina que “ha sido el municipio una de las instituciones de mayor prosapia en nuestro país, a tal punto de que en él se reflejan de manera evidente los grandes trazos de nuestra evolución política” [VALENCIA CARMONA, Salvador (2005) “Constitución, municipio y reforma” en VALENCIA CARMONA, Salvador [coord.] (2005) *El municipio en México y en el mundo*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, p. 525).

arriba” impulsado desde los espacios locales de gobierno⁴, que “busca generar nuevos tipos de soluciones a los problemas, bajo una nueva cultura de gobierno, bajo esquemas más abiertos, democráticos y modestos en el ejercicio del poder”⁵.

Rompiendo con los estudios tradicionales que ponen atención en los defectos e insuficiencias de los gobiernos locales, el presente documento decanta su interés hacia la búsqueda de aquellas experiencias municipales innovadoras, enmarcándose de ésta forma dentro de la literatura, impulsada fundamentalmente por Cabrero⁶, que destaca aquellos casos en que tanto el gobierno local como sus gobernados “hacen frente a los obstáculos de diversa índole que experimentan, tales como la falta de recursos financieros y materiales, la imposición de programas y/o la escasa participación de los residentes en las decisiones de gobierno, así como las dificultades para consolidar los municipios tanto en términos institucionales, frente a los gobiernos estatales y federal, como en lo referente a la profesionalización de los actores principales de la vida municipal”⁷, con la finalidad de proveer testimonios empíricos que alimenten el debate sobre la gestión de las políticas públicas y los diferentes caminos de la gobernabilidad democrática⁸.

Así, se analizarán en un primer momento los antecedentes remotos del Municipio en México, que nos permita englobar de manera sucinta el contexto político y social que ha configurado el actual municipio mexicano. En un segundo apartado retomaremos la teoría que nos permitirá hacer frente al análisis teórico y científico de ésta realidad, para pasar al estudio de un caso concreto en éste marco conceptual, en virtud de lo cual tomaremos como caso de estudio un Programa impulsado por la Dirección de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de la capital del Estado de San Luis Potosí, denominado *Puro potosino*, el cual, al parecer, basó su estrategia en una nueva estructura de relación y gobierno con la sociedad⁹, enfocándose la

⁴ A decir de Tonatiuh Guillén, “ya no estamos ante un gobierno local ocupado de escasos y marginales asuntos, sino al contrario, frente a un gobierno local que amplifica de manera muy intensa el espectro de funciones y asuntos en los que se involucra. La esfera local ha emergido de suyo como un actor determinante de calidad de vida y del desarrollo en una perspectiva amplia” [GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (2008) Introducción en CABRERO MENDOZA, Enrique y Ady P. Carrera Hernández [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México, p.10).

⁵ *Op. cit.* p. 12. Para Cabrero esto constituye la *mística innovadora* que surge desde los espacios locales de gobierno, en los que la ciudadanía observa de cerca y se involucra en las acciones y decisiones públicas. *Ibidem*.

⁶ Son relevantes del particular los textos *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (1995) CIDE-Porrúa, México; *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México* (1996) CIDE-Porrúa, México; *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1999) Logros y desencantos* (1998) CIDE-Porrúa, México y *Acción pública y desarrollo local* (2005) Fondo de cultura económica, México.

⁷ *Op. cit.* *La nueva gestión municipal en México...* p. 7.

⁸ SPINK, Peter (2008) “La contribución del enfoque de las innovaciones a la mejoría de los servicios públicos” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México, p. 30.

⁹ La discriminación responde al interés particular de buscar el *factor sorpresa*, como lo denomina Spink, que pone atención principalmente sobre las personas que buscan cambiar las cosas en sus horizontes por sus razones, incluso sin contar con los recursos mínimos necesarios.

atención del análisis de la acción pública en el espacio local urbano de dicho Municipio durante un período de seis años, lo que nos permitirá observar la acción pública y su evolución a través del tiempo¹⁰. Y finalmente se concluirá con una serie de manifestaciones breves a manera de síntesis que retomen lo expuesto y expongan los hallazgos de la presente investigación.

II. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO.

Puede ser obvio e incluso un lugar común sugerir que el municipio, para llegar a su estado actual, ha transitado por un devenir histórico permanente, sin embargo, no podríamos dejar de lado la importancia que reviste éste proceso particular que nos ha llevado, desde la antigua *polis* griega¹¹, pasando por las *municipia* romanas, el *calpulli* prehispánico —que constituyó la célula primaria del México precolombino—, hasta los primeros ayuntamientos de la Nueva España¹² y el Virreinato previos al México independiente, que es el momento histórico crucial que inicia la configuración del marco jurídico propio de esta organización política en el país¹³, por lo que se propone elaborar un breve esbozo de los antecedentes mediatos de nuestro actual municipio mexicano que nos permita entender su configuración actual.

1. Los antecedentes constitucionales.

Desde el siglo XIX la Constitución española de Cádiz incluía en su cuerpo jurídico diversas disposiciones que regulaban la composición y funciones de los ayuntamientos, incluso se consideraban desde entonces las figuras de alcalde, regidores y procurador o síndico como partes fundamentales integrantes de los municipios.

En México, antes de la promulgación de la Constitución de 1917, encontramos referencias del Municipio desde 1822 en el Reglamento Provisional político del imperio mexicano, el cual

¹⁰ Esta periodización se corresponde con el período que abarcan dos administraciones municipales, 2003-2006 y 2006-2009.

¹¹ La cual, aunque no podríamos considerarla en rigor como municipio, contenía ciertos aspectos esenciales de organización que podemos identificar en la actualidad en los municipios primordialmente, tales como la autonomía local y la existencia de funcionarios encargados de administrar y proporcionar servicios básicos.

¹² Después de la consumación de la Conquista, el municipio se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del municipio un baluarte y forma primigenia de organización política.

¹³ En el contexto mundial, a decir de Fernando Albi, es a partir del final de la última guerra mundial que se han producido, en la humanidad, trascendentales transformaciones políticas, económicas y sociales, a las cuales no escapa el municipio, ya que “nos enfrentamos con una profunda crisis del municipio y de lo municipal, con una situación anacrónica e insostenible, que no puede resolverse con los tópicos usuales [por lo que] se hace preciso efectuar una revisión integral de los criterios clásicos del municipio, para enfocar, por nuevos derroteros, los problemas jurídicos y sociológicos relacionados con dicha institución [ALBI, Fernando (1966) *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 7-8].

hacia alusión a los municipios y sus respectivos ayuntamientos, hasta la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 en diciembre de 1914¹⁴. Finalmente en la Constitución política vigente de 5 de febrero de 1917 fueron incluidas en su artículo 115, para efecto de estructurar política y jurídicamente a los Estados, las bases para la debida organización municipal¹⁵.

A partir de la Constitución de 1917 el artículo 115 ha sido modificado a través de diversas reformas¹⁶, que permitieron configurar un marco jurídico particular del municipio mexicano a lo largo de siete décadas de enmiendas constitucionales, hasta moldear la forma de lo que hoy conocemos como tal: un municipio reconocido como ámbito de gobierno con cierta autonomía jurídica en cuanto a la creación de leyes y con facultades ampliadas para su configuración interna propia¹⁷.

2. *El contexto político.*

De la misma forma que el municipio ha sido sujeto de diversas modificaciones en su cuerpo jurídico, el sistema político mexicano ha experimentado en los últimos años profundas transformaciones, tanto en sus principios tradicionales como en las reglas que regulan su funcionamiento, proceso éste en el cual el municipio juega un papel importante en cuanto a que ha contribuido con el proceso democratizador del país.

Siguiendo el desarrollo histórico de los procesos democratizadores en el mundo, es a partir de la segunda mitad de la década de los setenta cuando tuvo lugar el inicio de la “tercera ola democratizadora”¹⁸ en América Latina. A partir de entonces se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región.

¹⁴ *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones* (1985) LII Legislatura del Congreso de la Unión, México, t. XI.

¹⁵ Han sido insalvables las diversas críticas que fueron hechas sobre la redacción original de dicho artículo, las cuales serían retomadas por el jurista Jorge Carpizo, quien las condesaría en la siguiente frase: “[al municipio] se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y la base política y administrativa del Estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo” [CARPIZO, Jorge (1994) *Estudios constitucionales*, Porrúa-UNAM, 4ta. Ed., México, p. 511].

¹⁶ Algunas de ellas sin embargo giraron en torno a los gobernadores y a las legislaturas de las entidades federativas, ya que originalmente en dicho artículo se encontraban algunas reglas relativas a ellos, las cuales, en virtud de un *reacomodo* mediante la reforma de 1987 a dicho artículo, se encuentran actualmente en el artículo 116 constitucional.

¹⁷ Para señalar algunas de las reformas relevantes a lo largo de este período de reformas se destaca: en la reforma de 1933 la ampliación del principio de no reelección al ámbito municipal, que incluía presidentes municipales, síndicos y regidores; en la reforma de 1947 el reconocimiento de la igualdad de condiciones de la mujer para participar en las elecciones municipales, con el derecho de votar y ser votadas; en la reforma de 1976 la dotación al municipio de instrumentos jurídicos que le permitieran enfrentarse al crecimiento acentuado que desde entonces experimentaban las ciudades del país; en 1977 la introducción — como parte de la llamada *reforma política* de dicho año—, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; en la reforma de 1983 la introducción de garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, la clarificación de la autonomía de los mismos, además de la enumeración de los servicios públicos que serían de competencia exclusiva de aquellos y, finalmente, en la última reforma al artículo 115 de 1999, el reconocimiento como ámbito de gobierno autónomo.

¹⁸ HUNTINGTON, Samuel P. (1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona.

México, por su parte, no estuvo exento de las modificaciones inevitables que habría que sufrir en su sistema político: de un sistema de partido “casi único” pasamos a otro equilibrado y competitivo; de elecciones sin competencia o agudamente cuestionadas a competidas y generadoras de fenómenos de alternancia; de un espacio de la representación política habitado por una sola fuerza, a otro plural y plagado de pesos y contrapesos institucionales¹⁹.

A pesar de la evidente relevancia que revisten dichas adecuaciones políticas en el país, no ha sido ésta la única esfera que ha abarcado el proceso de transición a la democracia en México, ya que podemos identificar una serie de “tendencias constitucionales básicas”, como las llama Salvador Valencia²⁰, que han orientado y orientarán el porvenir de nuestro sistema político posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, a saber: equilibrio de los órganos públicos, mayor control sobre el Poder Ejecutivo, impulso al Legislativo, mayor control al gasto público, un Poder Judicial más vigoroso, un régimen electoral depurado, un sistema de derechos humanos más efectivo e integral y, fundamentalmente, el fortalecimiento del federalismo y la renovación municipal.

3. La renovación municipal.

En éste último apartado resulta destacable lo mencionado por José Manuel Marroquín, en el sentido de que la renovación municipal “no debe ser vista como un proyecto aislado o independiente del fortalecimiento federalista, ni tampoco como un mero subproducto del mismo. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, por ende deben ser procesos vinculados, simultáneos y mutuamente reforzantes”²¹.

Así, se hace imperativa la necesidad de formular nuevos principios y reglas, tanto para que funcione mejor el sistema federal como para que los municipios asuman por fin el papel que debe corresponderles en nuestro sistema político²², pero una reforma federal constitucional no basta, ya que, a decir de Cabrero²³, no es suficiente un nuevo federalismo constitucional, ya que se debe consolidar una nueva práctica en el federalismo actual, por lo que se requieren cambios

¹⁹ WOLDENBERG, José (2007) “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro [coord.] (2007) *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 79.

²⁰ VALENCIA CARMONA, Salvador (1998) “Las tendencias constitucionales básicas después de 1917” en *La ciencia del derecho durante el siglo XX* (1998) Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, p. 45.

²¹ MARROQUÍN PINEDA, José Manuel (1998) “Análisis del programa para un nuevo Federalismo”, *Diálogo y debate*, no. 4, enero-marzo 1998, p. 198.

²² VALENCIA CARMONA, Salvador, *Op. cit.* “Constitución, municipio y reforma”, p. 535.

²³ *Op. cit.* *Los dilemas de la modernización municipal...* p. 13.

de actitudes, de comportamientos, de lógicas de intercambio entre actores, de mecanismos de resolución de conflictos, de sistemas de incentivos y de nueva configuración en las redes de agentes y de agencias de la vida colectiva²⁴.

Por otra parte, las elecciones municipales han contribuido enormemente en la transición a la democracia del país, ya que es precisamente en los ayuntamientos en donde las experiencias electorales y de gobierno se generaron en mayor medida, lo que no se correspondía con la realidad política en los ámbitos estatales y federales²⁵.

Las reformas constitucionales, si bien han provisto de una certeza jurídica y han dado forma al municipio mexicano, no son suficientes. El *catálogo de calamidades* del municipio son bastas y sus posibles soluciones requieren de una reforma que deberá de efectuarse “desde arriba” y “desde abajo”, como lo sugiere Valencia: “desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local [...] Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales”²⁶.

III. ACCIÓN PÚBLICA LOCAL E INNOVACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES.

1. *La acción pública local.*

El enfoque de la acción pública es una categoría de análisis que nos permite explorar el “punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social”, a la vez que nos resulta útil en tanto que “busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro” de los diversos actores que interactúan, situándose este enfoque en dichos puentes de interacción²⁷.

Ésta categoría de análisis es pertinente toda vez que en ciertos lugares del mapa del desarrollo —político, económico o social— en ciertos países, como el nuestro, parece haber un

²⁴ Sin embargo este *despertar* de los espacios locales no encuentra su explicación tan solo en la *voluntad* descentralizadora de los gobiernos centrales, sino que pareciera explicarse por lo que el propio Cabrero denomina una “conciencia propia” de las sociedades locales [*Op. cit.* “La innovación local en América Latina...” p. 19] que incide en el ánimo de recuperar autonomía y capacidad endógena de crecimiento de los mismos.

²⁵ Esto fue resaltado por Alonso Lujambio, quien en su momento mencionó que el municipio se convirtió, en consecuencia, en “el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México” [LUJAMBIO, Alonso (2000) *El poder compartido*, Océano, México, p. 77].

²⁶ *Op. cit.* “Constitución, municipio y reforma” pp. 539-540.

²⁷ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Op. cit. Acción pública y desarrollo local*, p. 11.

faltante que no ha permitido encadenar un desarrollo creciente y sostenido, lo que podemos observar claramente en la creciente agudización de las brechas entre las sociedad misma, a pesar de los diversos intentos integradores de la vida democrática y la participación ciudadana²⁸.

Sin embargo, como lo hemos mencionado antes, los intentos de *reingeniería constitucional* derivados de las reformas nacionales, pocas veces se ha correspondido en una acción lógica en los diferentes ámbitos de gobierno, ya que, a decir de Cabrero²⁹, han sido menospreciados elementos clave en ésta simplificación y estandarización del proceso de reforma: el *ritmo* del proceso de reformas y las *condiciones* previas necesarias para que surjan las instituciones³⁰.

La herramienta metodológica para el análisis de la acción pública pretendida en éste documento, derivada del modelo de políticas públicas, será el estudio de redes de políticas, atendiendo a lo mencionado por David Marsh³¹ en el sentido de que, al estar frente una realidad en donde el Estado se encuentra fragmentado y en la que aparecen involucrados diversos actores, la teoría de redes de políticas se convierte en un concepto de gran utilidad³². Asimismo, se tomará como un elemento de gran utilidad para tener en cuenta en el análisis de la acción pública organizada aquel grupo de estudios que se refiere al concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional, que se concibe desde ésta perspectiva como “un trayecto en sí incierto en el que cohabitan la movilización, el desinterés y diversas legitimidades en la acción organizada que coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente”³³.

2. La innovación en gobiernos locales.

En América Latina, siguiendo con la tradición descentralizadora de mediados del siglo XX, diversos países, entre los que se incluye México, “muestran dinámicas de consolidación de sus entidades municipales que se caracterizan por fortalecer sus respectivas capacidades

²⁸ Se trata de entender tanto la acción gubernamental local como la intergubernamental, así como la acción colectiva de los diversos actores sociales locales —grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses— y la relación entre ellos.

²⁹ *Op. cit.* p. 12.

³⁰ En este tenor, siguiendo al mismo autor, “la transformación nacional no es un proceso de ingeniería y diseño de instituciones; es un proceso de jardinería y cuidado de las mismas” [*Op. cit.* p. 13].

³¹ MARSH, David (1995) “The convergence between state theories” en MARSH, David y STOKER, Gerry [coord.] (1995) *Theories and methods in politics*, Macmillan, Basingstoke.

³² Este enfoque de análisis encuentra su fuente principal en los trabajos de la antropología social británica, el análisis de la sociología de las organizaciones y los trabajos de *policy networks*.

³³ *Op. cit.* p. 40.

instrumentales y, paralelamente, por diseñar nuevas prácticas para el ejercicio de la democracia local”³⁴.

Como lo hemos visto, en aras de dejar atrás ese pasado descentralizador, la apropiación del espacio público por parte de las sociedades y de los gobiernos locales se ha venido a manifestar con el surgimiento del *desarrollo local*, que no ha venido a suplantar o a imponerse sobre el desarrollo nacional, sino que, como lo menciona Tonatiuh Guillén, “es también desarrollo nacional, no sólo como fundamento operativo, sino como actor y autor de iniciativas originales; además, en calidad de finalidad última del desarrollo, en la medida que se vincula con personas y necesidades sociales concretas”³⁵, ya que a decir de él mismo, “el ámbito local es precisamente el espacio en donde la gestión pública despliega al máximo su diversidad, incluso alrededor de un mismo rubro de política pública”³⁶.

Este desarrollo encuentra su expresión en el despertar de las diversas dinámicas — económica, política y social— de los espacios locales, que pueden ser observables en lo innovador de las experiencias locales³⁷, las cuales se han venido presentando en la región desde los años ochenta, aunque si bien no de manera generalizada, sí como nuevas formas de atender problemas públicos, estrategias de organización social, modelos de gestión pública, marcos de negociación y acuerdo político, o dinámicas sociales flexibles, alianzas inéditas, y construcción de redes de cooperación.

Así, éste enfoque particular de la acción pública local, nos permitirá acercarnos al análisis del estudio de caso propuesto, el programa de desarrollo económico denominado *Puro potosino*, en la capital del Estado de San Luis Potosí.

IV. LA EXPERIENCIA LOCAL: EL PROGRAMA «PURO POTOSINO» DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P.

³⁴ CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) Presentación en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México, p. 4. No nos referimos en éste documento a la democracia en su acepción *representativa*, basada en el voto, las elecciones libres y secretas y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos, sino a una *democratización de la forma de gobierno*, como la denomina Alicia Ziccardi, la cual “exige incorporar a la ciudadanía, a través de diferentes espacios e instrumentos, en los procesos de decisión y gestión local” [ZICCARDI, Alicia (2008) “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México, p. 39].

³⁵ *Op. cit.* p. 11.

³⁶ *Op. cit.* p. 13.

³⁷ Por *innovación* entenderemos para fines de este documento esa “capacidad de un espacio local —visto como un grupo de actores gubernamentales y/o no gubernamentales— para organizar de manera diferente los recursos con que dispone, o desarrollar nuevas tareas, o modificar las estrategias de acción local, todo ello con el fin de atender de mejor manera los problemas públicos que enfrenta dicho espacio local” [CABRERO MENDOZA, Enrique, *Op. cit.* “La innovación local en América Latina...” p. 19].

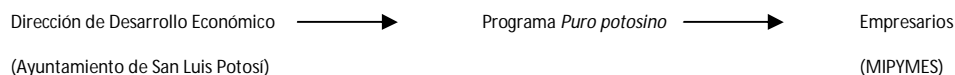
1. El programa Puro potosino y la acción pública local.

El programa *Puro potosino* fue creado por el municipio de San Luis Potosí en 2004 como un programa de apoyo, fundamentalmente, a las micro, pequeñas y medianas empresas potosinas, en su integración productiva, lo que en palabras de Carlos García Siller³⁸, Subdirector de Impulso Comercial de la Dirección de Desarrollo Económico del ayuntamiento de dicho municipio, tiene que ver con “el encadenamiento entre los eslabones de las diversas etapas de producción (elaboración, distribución y comercialización de un bien o servicio hasta su consumo final), siempre que se trate de un giro de producción”. Esta integración es apoyada por el programa en dos vertientes: hacia adelante y hacia atrás. Hacia adelante la integración sería, en el caso planteado, “hacia el cliente, en ese sentido la integración es conseguirte una cita de negocio y que el día de mañana tu producto se esté vendiendo en una gran cadena comercial”. Hacia atrás la integración que ofrece el programa, en el caso de que el productor tenga necesidad de nuevos proveedores o materia prima, “buscamos que sea potosina la opción a tus necesidades”. Finalmente, dicha integración resulta en una “cadena potosina de suministros, que a nivel industrial no se ha logrado, pero sí a nivel comercial y a nivel servicios, lo cual es el espíritu del programa”³⁹.

El programa, así planteado, nos permite hacer un primer análisis parcial⁴⁰. El espectro de los actores que producen la acción pública local se reduce a dos circuitos: por un lado, como actor central, la administración municipal, en particular, la Dirección de Desarrollo Económico de dicho ayuntamiento; por el otro, como actores *receptores*, empresarios de diversos sectores (Gráfico 1).

Gráfico 1

Actores de la acción pública local.



³⁸ Entrevista con el autor en fecha 23 de Julio de 2009. En lo subsecuente y para efectos prácticos, en éste capítulo el entrecomillado se referirá a citas textuales de lo manifestado por Carlos García Siller en la entrevista que se comenta.

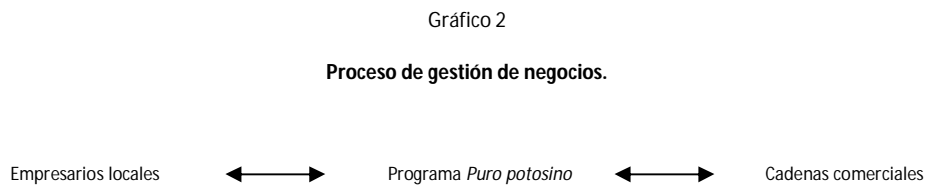
³⁹ Otros de los beneficios del programa que pueden gozar las empresas afiliadas al mismo, van desde la capacitación de los empresarios, asesorías en financiamiento, diagnósticos de exportación, precios preferenciales para la difusión y promoción de las empresas e incubadora de negocios.

⁴⁰ El análisis del programa estudiado se realizará, de aquí en adelante, de forma paralela a la explicación del mismo, lo que nos permitirá un mayor dinamismo en su estudio.

Vista así la configuración de los circuitos de actores observados en éste momento de la acción pública, podemos decir que, contrario al fuerte componente de “imposición exógena” del escenario que ha prevalecido debido al centralismo imperante en el país⁴¹, éste programa ha roto con dicha tradición, ya que se observa un componente endógenamente inducido de la acción pública que tiene como actor central un ente gubernamental.

El programa ha tomado como punto de partida la reflexión de que la riqueza local es base del desarrollo económico así como la generación de empleos, por lo que, como uno de sus objetivos inmediatos, encontramos el lograr elevar la competitividad de las empresas participantes del programa, a través de la generación de empleos mejor remunerados y de la vinculación de las empresas potosinas con las grandes cadenas comerciales y de servicios a nivel nacional e internacional, además de concientizar a la población de la importancia que tiene el consumir los productos locales para el desarrollo económico de la ciudad, lo cual se pretende que resulte en mayores oportunidades de negocio y de empleo para los habitantes de San Luis Potosí⁴².

La gestión por parte del actor central, el gobierno municipal, es un componente importante, si no es que el más sobresaliente, ya que las empresas que se afilian al programa dejan en manos de los administradores municipales la gestión de los negocios entre intereses con pesos específicos diferentes (Gráfico 2).



Bajo este contexto es evidente la convergencia de la intencionalidad colectiva de construcción de un proyecto local de desarrollo. Esto es así ya que el grado de convergencia entre la configuración de los diversos actores encuentra una propensión a la cohesión, identificada en el particular en que, si bien el empresario local tiene interés de hacer crecer su negocio y las grandes cadenas comerciales hacer lo propio, sus diferencias no son irreconciliables, en el sentido de que pueden confluir en un mismo tiempo y espacio determinado gracias a la dinámica endógena de la

⁴¹ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Op. cit. Acción pública y desarrollo local*, p. 90.

⁴² La información completa del programa se encuentra disponible en la página web www.puropotosino.com.

acción pública local (representada en éste caso por el programa *Puro potosino*) la cual, desde ésta perspectiva, tiene altas posibilidades de promover transformaciones exitosas en el desarrollo local y en la gestión de políticas públicas diversas⁴³.

Por otra parte, uno de los objetivos específicos formales del programa, es el inducir un proceso de continuo crecimiento económico sustentable a través de la generación de empleos, por un lado, y por el otro, promover la unión entre empresarios de la región.

El primero de éstos pudiera parecer una promesa más de cualquier discurso político, sin embargo, la evidencia muestra una realidad contrastante: al final de la administración municipal de 2003-2006, el total de empleos que fueron generados en el último año de dicha administración (2006) fueron más de tres mil empleos directos generados, y al inicio del último año de la administración municipal de 2006-2009, se habían generado en el año inmediato anterior (2008) más de dos mil empleos directos (Gráfico 3).

Es necesaria una acotación en el trato de estos datos. Por lo general, el principal indicador de generación de empleo utilizado por la administración pública, en cualquiera de sus ámbitos, es la afiliación por parte de los patrones al seguro social de sus trabajadores. Sin embargo esta *metodología* es sumamente inestable al momento de tratar de justificarla, especialmente cuando dicho dato no refleja la relación entre el empleo generado y la causa que le dio origen. En el caso particular, el programa realiza una recolección de datos sobre los empleos que se han generado de manera directa gracias a la intervención o afiliación al programa por parte de los empresarios con una metodología diferente: “cuando el empresario hace uso de los beneficios que le ofrece el programa, se le pide que a través de un documento firmado por los mismos se le informe a la Dirección de Desarrollo Económico del ayuntamiento cuántos empleos reales fueron generados de forma directa o indirecta”, con lo cual se está ante un indicador real que refleja claramente el alcance del programa.

Gráfico 3

Indicadores de gestión.

Incentivo al empleo.

	2006	2008
<i>Empleos generados</i>	3,343	2,368

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de San Luis Potosí.

⁴³ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Op. cit.* pp. 90-91.

2. La innovación local.

La innovación local latinoamericana, en su mayor proporción, puede concebirse como una gran masa de conocimientos, de experiencias y aprendizajes, todavía dispersos, focalizados y escasamente difundidos pese a su enorme riqueza y diversidad⁴⁴. El problema para el desarrollo de la innovación resalta cuando la gestión local no tiene los instrumentos que propicien a la idea innovadora. Son requeridas las *capacidades para la iniciativa local* o para que surja la iniciativa local⁴⁵.

El programa *Puro potosino* ha sido una experiencia resaltante en este sentido, ya que refleja una eficiencia y eficacia por demás considerables, en relación al costo-beneficio en la implementación de éste y los resultados obtenidos. Para muestra un dato de suyo importante: en el 2007 el programa contó con un presupuesto de \$540,000.00 para atender a las empresas que hasta el momento estaban afiliadas al mismo, cerca de 650; para el 2009, el presupuesto aprobado por el cabildo municipal el presupuesto asignado fue de \$375,000.00⁴⁶.

No obstante estos recortes presupuestales, atendiendo a que la innovación no surge desde determinado nivel de recursos materiales, como pudiera ser alguna cantidad de monetario, sino que, ante todo, surge de determinadas capacidades sociales, de relación, de articulación y de un mínimo de autonomía en su esencial sentido político⁴⁷, el programa *Puro potosino* ha superado las limitaciones materiales evidentes, y ha logrado, gracias a la innovación y la articulación de redes específicas, implementar la política de desarrollo económico que persigue, ya que, además de los recursos —escasos— con los que cuenta, el programa gestiona con el gobierno estatal y federal y con los propios empresarios integrados al programa, la obtención de recursos adicionales, lo que en el año 2008 —año en que contaba con un presupuesto asignado de \$550,000.00— le significó una aportación por \$950,000.00 adicional a su presupuesto, lo cual es un indicio de la rentabilidad del programa gracias a la propia gestión de recursos adicionales al mismo (Gráfico 4).

⁴⁴ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Op. cit.* “La innovación local en América Latina...” p. 4.

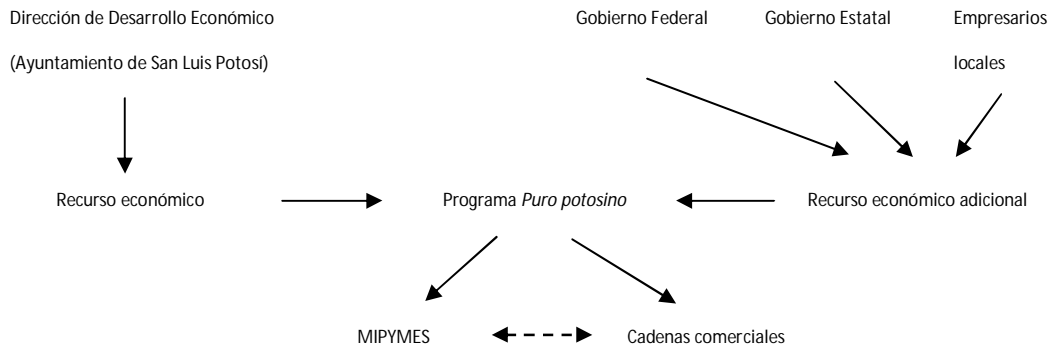
⁴⁵ GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Op. cit.* p. 14.

⁴⁶ Formato PDF disponible en internet en la dirección <http://www.sanluis.gob.mx/transparencia09/mayo09/POA%202009.pdf> (18/11/09).

⁴⁷ GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Ibidem*.

Gráfico 4

Red de la acción pública local.



3. Alcances y límites.

La democracia local, los avances y sus obstáculos, está asociada directamente con las capacidades de innovación⁴⁸. La experiencia del programa *Puro potosino* ha podido sortear las enormes dificultades presupuestales para poner en marcha un proyecto de desarrollo económico en la localidad que, si bien está dirigido a un sector plenamente identificado —el empresarial—, ha podido crear una nueva dinámica de la acción pública, la cual se evidencia en el impacto real que ha tenido en el desarrollo de un sector de la economía local, a través del impulso a los productos que son generados en el propio municipio para consumo no solo local, sino internacional⁴⁹.

Esto lo ha llevado a obtener el reconocimiento por parte de organizaciones e instituciones de estudios de investigación que han puesto interés precisamente en éste tipo de experiencias en gobiernos locales que hayan demostrado una dinámica diversa y exitosa que modifique el contexto propio en alguna forma en particular, y que contribuya al desarrollo de la sociedad, como parte de lo que Guillén denomina *memoria histórica* del proceso de consolidación del ámbito local⁵⁰.

Sin embargo, la *ciudad emprendedora*, como la denomina Joan Subirats, se ve amenazada por múltiples e intensos peligros, ya que si bien el entorno propio puede llegar a estimular su

⁴⁸ GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Ibidem*.

⁴⁹ Los acuerdos interinstitucionales de co-inversión pública y privada que el programa ha logrado, le han permitido emprender misiones comerciales de productores regionales inclusive en ciudades del sur de Estados Unidos.

⁵⁰ *Op. cit.* p. 16.

iniciativa y su capacidad de innovación, provoca una inevitable dinámica de ganadores y perdedores, ya que “premia a los individuos y a los colectivos que han tenido éxito, pero olvida —incluso castiga— a los que han fracasado”, por lo que “es también la ciudad de la tensión de la polarización, de la dualización. Una ciudad económicamente próspera, pero social y colectivamente desequilibrada”⁵¹.

El verdadero desarrollo, a decir de Marie Kennedy, necesariamente supone “aumentar las capacidades de una comunidad para tomar el control de su propio desarrollo [...] de tal manera que los proyectos se puedan replicar por miembros de la comunidad en el futuro” toda vez que “un buen proyecto debe dejar a una comunidad no sólo con productos inmediatos, sino, también, con una mejor capacidad para responder a futuras necesidades”⁵².

Y el reto al que se enfrenta el programa *Puro potosino* no es menor, ya que el futuro inmediato parece incierto. Si bien el programa ha *sobrevivido* el paso de dos administraciones, es cierto también que las mismas fueron gobernadas por un mismo partido político —Partido Acción Nacional—; sin embargo, no obstante esta continuidad del partido en el poder, de 18 programas puestos en marcha por la administración 2003-2006, solo *Puro potosino* continuó en la administración 2006-2009⁵³. Ahora, con el cambio de administración a manos de un partido de oposición —Partido Revolucionario Institucional—, parece ser que el programa, no obstante esto, pueda trascender una alternancia política, lo cual hablaría de que la innovación local finalmente ha encontrado el camino esperado hacia la institucionalización⁵⁴.

V. CONCLUSIONES.

Como fue expuesto al inicio de éste documento, el municipio mexicano se ha enfrentado desde sus orígenes con las barreras centralizadoras heredadas de la tradición del México post-revolucionario. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, la mística innovadora del

⁵¹ SUBIRATS, Joan (2008) “Desarrollo urbano y política social. El valor de la proximidad” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México, p. 100.

⁵² KENNEDY, Marie (2008) “Planificación participativa para el desarrollo comunitario” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México, p. 131. Para la misma autora, el reto es “ensanchar constantemente la confianza de la gente ordinaria, su confianza de uno a otro, su capacidad para comprender su situación y formular estrategias para cambiarla, y a través de todo esto, extender su *control* sobre su propia situación”, en pocas palabras, lograr lo que ella misma denomina *planificación comunitaria transformadora*, [Op. cit. p. 145].

⁵³ Y no solo lo hizo el programa en sí, sino que el actual presidente municipal decidió mantener todo el equipo de trabajo que estaba directamente relacionado con el proyecto.

⁵⁴ Si bien al momento de la entrega del presente documento —en el mes de febrero de 2010— el programa continúa, no así el equipo de trabajo que hizo posible su nacimiento y permanencia durante las dos administraciones pasadas en cita, por lo que habría que esperar durante la actual administración municipal (2009-2012) que este programa se consolide en definitiva.

gobierno local mexicano ha despuntado gratamente configurando un contexto descentralizador como resultado de las prácticas exitosas de la acción pública local, redundando enormemente en una descentralización impulsada desde abajo hacia arriba, como lo apuntaló Cabrero.

A pesar de los avances, sigue existiendo un déficit de modernización política, especialmente en el rubro participativo, lo cual tiene implicaciones políticas y para el desarrollo. Hay un costo para la consolidación de la ciudadanía y de la democracia en su conjunto, pero además se genera un alto costo para el desarrollo social, por el despliegue limitado de las capacidades sociales orientadas a la innovación y a la atención de las necesidades sociales⁵⁵.

Los aprendizajes que podemos sacar de ésta “ola innovadora”⁵⁶ son, en un primer momento, que la agenda en el ámbito local de gobierno se ha expandido, ya que como hemos visto en el caso del Programa Puro potosino, aún cuando el Ayuntamiento de San Luis Potosí no tiene una atribución importante en materia de desarrollo económico —ya que la mayor parte de éstas atribuciones están captadas por los ámbitos nacional y estatal de gobierno—, ha sido una experiencia de política pública desde lo local que se corresponde a éste tipo de políticas que ha llegado a complementar, o incluso a desplazar la agenda de éstos ámbitos de gobierno.

En el caso particular del programa analizado, es indudable que, si bien el Ayuntamiento potosino —y no sólo éste municipio—, no siempre tiene un dominio técnico avanzado o cuerpos administrativos profesionalizados, con la salvedad de los propios directivos impulsores de dicho programa, ha sido evidente su capacidad de intuición, de inventiva, de construcción colectiva de las soluciones a un problema específico, que ha llevado a considerar éste programa como una innovación exitosa implementada y creada desde el gobierno local⁵⁷.

Si bajo el enfoque de las innovaciones hay algo que acontece y que está contribuyendo para mejorar las condiciones de la vida diaria o cambiar la forma en que un servicio está siendo desarrollado, es necesario que éste tipo de investigaciones describan dichas experiencias y las lleven al terreno del debate para su análisis pormenorizado, sobre sus yerros y aciertos. Sin embargo, a decir de Peter Spink, “no se supone que la experiencia sea un modelo a ser imitado,

⁵⁵ GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Op. cit.* p. 15.

⁵⁶ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Op. cit.* “La innovación local en América Latina...” p. 21.

⁵⁷ Podríamos incluso afirmar que si bien los fundamentos jurídicos y técnicos no son las más de las veces suficientes, en experiencias como ésta las ideas y diseño de soluciones elaboradas desde el ámbito local de gobierno han podido transformar con más velocidad una realidad que acaso años de intentos de implementación de acciones desde el ámbito estatal o federal.

pero sí una experiencia que puede señalar caminos y contribuir para resolver diferentes rompecabezas”⁵⁸.

En éste sentido *Puro potosino* es sin duda alguna una de éstas experiencias emanadas de un gobierno local que tiene mucho de valioso en cuanto nos muestra un rostro diferente del ámbito local de gobierno, que ha respondido a un momento particular en un contexto propio de la entidad, lo cual, desafortunadamente, no significa que su *replicabilidad* sea cierta e inmediata.

En suma, el proceso de *institucionalización* de éstas prácticas exitosas de gobiernos locales aún tiene un largo camino que recorrer, incierto y sinuoso sin duda, pero más alentador mientras más interés en éste tipo de prácticas exista por parte de aquellos que históricamente han desdeñado la capacidad de innovación de la acción pública local.

⁵⁸ *Op. cit.* p. 35.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

- ALBI, Fernando (1966) *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- CABRERO MENDOZA, Enrique [coord.] (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Porrúa, México.
- (1996) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE-Porrúa, México.
- (1998) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1999) Logros y desencantos*, CIDE-Porrúa, México.
- (2005) *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de cultura económica, México.
- (2008) “La innovación local en América Latina. Los avances y los retos” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) Presentación en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1985) *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, LII Legislatura del Congreso de la Unión, México, t. XI.
- CARPIZO, Jorge (1994) *Estudios constitucionales*, Porrúa-UNAM, 4ta. Ed., México.
- Constitución de Cádiz de 1812*. Documento disponible en internet bajo la dirección <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/index.htm> (18/11/09).
- Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones* (1985) LII Legislatura del Congreso de la Unión, México, t. XI.
- DELAMAZA, Gonzalo (2008) “Participación ciudadana en la prestación de servicios públicos” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (2008) Introducción en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona.

- KENNEDY, Marie (2008) “Planificación participativa para el desarrollo comunitario” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- LUJAMBIO, Alonso (2000) *El poder compartido*, Océano, México.
- MARROQUÍN PINEDA, José Manuel (1998) “Análisis del programa para un nuevo Federalismo”, *Diálogo y debate*, no. 4, enero-marzo 1998.
- MARSH, David (1995) “The convergence between state theories” en MARSH, David y STOKER, Gerry [coord.] (1995) *Theories and methods in politics*, Macmillan, Basingstoke.
- SPINK, Peter (2008) “La contribución del enfoque de las innovaciones a la mejoría de los servicios públicos” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- SUBIRATS, Joan (2008) “Desarrollo urbano y política social. El valor de la proximidad” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.
- VALENCIA CARMONA, Salvador (1998) “Las tendencias constitucionales básicas después de 1917” en *La ciencia del derecho durante el siglo XX* (1998) Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México.
- (2005) “Constitución, municipio y reforma” en VALENCIA CARMONA, Salvador [coord.] (2005) *El municipio en México y en el mundo*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México.
- WOLDENBERG, José (2007) “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro [coord.] (2007) *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 79-94.
- ZICCARDI, Alicia (2008) “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos” en CABRERO MENDOZA, Enrique y CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. [coord.] (2008) *Innovación local en América Latina*, CIDE, México.