



LA PROBLEMÁTICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: UN RETO PARA EL DESARROLLO LOCAL EN ZONAS TURÍSTICAS.

Dr. Carlos Gauna Ruiz de León¹
carlosgaunar@hotmail.com

RESUMEN

La sociedad actual tiene en el desarrollo local una estrategia adecuada para trabajar de forma conjunta en la solución de los problemas que le aquejan, para ello se requiere contar con una autoridad local fuerte y pujante. Desafortunadamente la situación por la que atraviesan los gobiernos locales (ayuntamientos) evidenciados por problemas de diversa índole, los enfrenta a una perspectiva negativa, por lo que se requieren acciones de fondo que reviertan esta situación, las cuales se deben instrumentar desde fuera de él, con una participación decidida del Estado nación, y desde dentro con un planteamiento crítico, con perspectiva de futuro y con la participación de los actores que inciden en el territorio, aunque este análisis puede ser similar en muchos países, el caso que nos ocupa particularmente es el de México, el cual se encuentra en un proceso de discusión sobre una reforma del Estado nación. Esta situación es aún más compleja en los municipios donde la actividad turística es preponderante, debido a sus características especiales, al ampliar sus preocupaciones, además de la población local, a los visitantes que se convierten en una fuente de beneficios pero a su vez requieren atención y generan situaciones complejas en la localidad.

Este trabajo explora algunas de las situaciones que atraviesan los ayuntamientos en México, de ninguna manera es la fotografía exacta de alguno en particular, ni quiere decir que todos los ayuntamientos tienen la misma problemática, pero en mayor o menor medida los problemas son comunes a la mayoría de los gobiernos locales. A pesar de ello a este nivel de gobierno (el más cercano a la gente) se le ha considerado corresponsable, con la población y las empresas locales de generar procesos de desarrollo local.

La propuesta que se expone surge a partir de una serie de planteamientos sobre el papel que juega el gobierno local y las expectativas que se tienen de su trabajo dentro del desarrollo local.

En el ámbito académico es cada vez más amplia la preocupación de la generación de políticas públicas que potencien el bienestar de la población, pasando por el freno al deterioro medio ambiental y el cuidado a las formas de vida de las comunidades locales. Por ello se construyo un proceso de investigación documental que permitirá explicar esta

¹ Doctor en Economía, Universidad de Málaga, España. Profesor Investigador Titular "C" Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Centro Universitario de la Costa. Universidad de Guadalajara. México.

problemática y contrastarla con situaciones que se presentan cotidianamente en los medios de comunicación y en las discusiones académicas.

En términos de posicionamiento teórico se pretende explicar al desarrollo local como un proceso de mejora en la población, sin tomar partido en cual sería la mejor ruta para alcanzarlo, ya sea a través de la integración al mercado global o en la construcción de mecanismos endógenos que construyan un blindaje a las comunidades frente a la globalización, porque finalmente cada localidad hará lo que mejor le convenga en función a sus capacidades y expectativas.

Pero sin lugar a dudas lo que se realice en cada comunidad pasará necesariamente por las acciones que realice el gobierno local, de allí la importancia de señalar las problemáticas a las que se enfrentan los ayuntamientos y de allí cada uno deberá buscar las soluciones a los conflictos.

Palabras claves

Desarrollo local, gobierno local, problemática social, turismo.

INTRODUCCIÓN.

La búsqueda del bienestar de la sociedad, que se puede entender como una mejor calidad de vida para todos los habitantes, donde la justicia social no excluya a persona alguna, ya sea por su condición económica, el grupo étnico que provenga, o el lugar que habite, y con el cuidado al medio ambiente natural que nos dota de satisfactores, ha sido un principio de política pública y un tema de estudio frecuente por parte de los investigadores en los últimas décadas.

Uno de los asuntos cruciales para lograr una mejor situación de la sociedad, pasa por la capacidad de los gobiernos locales para generar políticas públicas que impacten positivamente en la vida cotidiana de la población. Esta idea surge a partir que los gobiernos locales, la población y las acciones empresariales son los tres pilares donde se sustenta el éxito en la generación de beneficios para los habitantes de las localidades, su entorno y su cultura.

Este asunto tiene una trascendencia mayor en un país como México donde se está en el proceso de discusión de una reforma del Estado, el cual deberá tomar en consideración obligado el eslabón más débil de la cadena de gobierno que es el gobierno municipal.

Desde el punto de vista teórico existen diversas estrategias de abordaje a este tema, una de las más difundidas es el denominado “desarrollo local”, el cual es objeto de estudio y proyecto de intervención desde diversos enfoques.

Este proceso en términos de políticas públicas se impulsa a nivel nacional en el proyecto “desde lo local” (del gobierno de la república mexicana) a través del Instituto Nacional para el fortalecimiento y el desarrollo municipal (INAFED, 2013), o como proceso de impacto regional o municipal, a través de proyectos desarrollados por los gobiernos de los estados. Muchos de estos proyectos son impulsados por instancias de gestión internacional como el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD, 2013) o específicamente para una actividad como lo es el turismo a través de la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2013), incluso organismos sociales u ONG’s como lo es el

“Local Governments for Sustainability” (ICLEI, 2013), o por estrategias desde las propias localidades que hacen esfuerzos por desarrollar proyectos que les afecten positivamente.

Es importante hacer una particular acepción a los municipios donde la actividad turística es una parte importante de su actividad económica y social, toda vez que en ellos además de atender al habitante local tienen que dar seguridad y servicios a los visitantes que se convierten en parte de su comunidad de manera temporal (para cada individuo) pero permanente para la comunidad.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO LOCAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Lo primero que habrá que analizar es la conceptualización de desarrollo local, para lo cual existe una discusión sobre cómo definir *“lo local”*, y José Arocena (2002) da una definición bastante completa sobre el particular, que permite entender de forma precisa el espacio donde se desarrollan las acciones locales

Un territorio con determinados límites es, entonces, sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza

A partir de esta definición y de la amplia literatura sobre el tema del desarrollo, se encuentra que una estrategia ampliamente reconocida es el denominado *“desarrollo local”*, por ello la definición que nos ofrece Vázquez Barquero (2000) nos da claridad sobre este asunto *“Es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización de potencial de desarrollo existentes en un territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o de una región”*

Para lograr este objetivo es necesario que la sociedad asentada en el territorio tome conciencia de las capacidades que tiene su entorno y ella misma, para generar procesos que le permitan posicionarse de una forma competitiva en el sistema económico.

Lo local no corresponde a un lugar determinado, sino que a un sistema de actores que se conciertan, porque tienen una identidad común con respecto a un territorio, una conciencia territorial que les lleva a asociarse y a realizar proyectos en asociatividad. (Klein, 2005)

La estrategia de desarrollo local busca potenciar las capacidades que existen en el territorio y las que tiene la sociedad, pero además desarrollar nuevas capacidades que le permitan un proceso de mejora continua, así los diversos actores de forma combinada desarrollan este proceso de forma consiente y sistemático.

Una de las primeras acciones es reconocer la situación en la que se encuentra la localidad y para ello es necesario hacer un diagnóstico de la situación en la que se encuentra el área de estudio, tanto en su aspecto físico (territorio) como en sus capacidades sociales y económicas, así como en su eficacia organizativa, tanto como sociedad y orgánicamente como entidad pública en su estructura de gobierno.

Una vez elaborado el diagnóstico se deberá buscar los posibles proyectos que modifiquen la situación negativa o en desventaja que favorezca a la comunidad, para ello se deberá contar con los recursos humanos y financieros para su implementación, una agenda de acciones a desarrollar y el proceso de seguimiento y evaluación para el logro de las metas y objetivos planteados.

Contar con un gobierno local que genera capacidades de fomento y de apoyo para el logro de objetivos comunes es un buen principio de éxito *“los profesionales del DEL (Desarrollo Económico Local) proponen que el papel del gobierno local es implementar políticas que fomenten el desarrollo económico local”* (Tello, 2010), aunque muchos autores afirman que el impulso surge de la población, éste se logra con el concurso del trabajo colaborativo de la autoridad más cercana a los problemas, de hecho en muchos casos el gobierno local es quien genera los impulsos positivos para que la población se organice y trabaje en beneficios colectivos y también por otros actores que genéricamente se les denomina “agentes del desarrollo”, los cuales a través de organismos no gubernamentales u otros organismos sociales, impulsan acciones en beneficio de la comunidad.

El gobierno local debe mantener la capacidad de gestión, de convocatoria a toda la sociedad, contar con los mecanismos que le permitan sintetizar de forma adecuada los problemas, articular los esfuerzos que le permita trabajar de forma armónica con los diversos actores (no importando la filiación política o los intereses creados).

El gobierno local desarrolla acciones que impulsan a las empresas a instalarse y provoquen sinergias que lleven a una mejora en la población, cada localidad de acuerdo a su realidad buscara las mejores alternativas de acuerdo a sus capacidades, su cultura y el cuidado al medio natural (cuestión que está presente cada vez más en la toma de decisiones), por lo que se requiere de empresarios con un fuerte compromiso con las localidades.

Una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local. (Albuquerque, 2004)

También debe procurar las inversiones en infraestructura y servicios que permitan desarrollar proyectos que potencien las capacidades de la región, por ejemplo una carretera adecuada, un puerto (marítimo o aéreo), las capacidades de comunicación (voz, datos e imagen), los servicios básicos para la población, etc. los cuales por su envergadura muchas veces son desarrollados por el gobierno federal o el regional (para el caso de México estatal), pero que requieren de la gestión decidida del gobierno local.

Las acciones empresariales son un elemento necesario, toda vez que se requiere de la generación de espacios donde se organicen y procesen las actividades productivas, éstas generan empleos, provocan economías de escala en el territorio y permite construir encadenamientos productivos entre las diversas entidades productivas de la región. La forma que tomen estas, son determinadas por el nivel de inversión, la capacidad productiva y los vínculos que tenga cada organización y su entorno para insertarse en las esferas económicas (locales, regionales, nacionales o globales). (Vazquez Barquero,

2009) (Boisier, 2005) (Sanchís Palacio, 2001) (Flores Ruiz & Barroso González, 2011) (Melián Navarro & Campos Climent, 2010)

La toma de conciencia de la problemática en que se encuentra una sociedad no es fácil y de hecho se requiere un alto nivel de educación y sentido de pertenencia para asumir de forma amplia esta condición que le permita participar en la búsqueda de soluciones a sus problemas, de otra manera lo que podría suceder es que suene la alarma social con hechos que rebasen la capacidad de respuesta de la propia sociedad, estos hechos pueden ser provocados por el deterioro de la misma sociedad o por efectos de la naturaleza (inundaciones, terremotos, etc.), para que se perciba el nivel de conflicto y hasta entonces se actúe, normalmente tarde y de forma reactiva. (Gauna, 2011).

La forma como la comunidad participa en la toma de decisiones, la organización social y su vínculo permanente en el proceso de desarrollo local, es un asunto siempre deseado, pero difícil de alcanzar toda vez que a pesar de que una parte de la población trabaja en el proceso, otra parte importante no participa a pesar de que le afecta la problemática de su entorno. (Martínez & Rosende, 2011)

PROBLEMÁTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La realidad en la que se encuentran los gobiernos locales, en muchos países pero para nuestro caso en México, tiene condiciones que deben ser revisadas y requieren soluciones urgentes, toda vez que se encuentra la sociedad en una encrucijada donde la problemática rebasa en mucho la capacidad de que la sociedad la afronte de la mejor manera, lo que imposibilita que pueda desarrollar las acciones que le son encomendadas por ley y aquellas que debe realizar como parte fundamental del desarrollo local.

Cada vez se escuchan voces de alarma por parte de la autoridad local y los expertos tienen sobradas preocupaciones, por la situación insostenible en la que se encuentran las finanzas públicas y la capacidad operativa de los gobiernos locales, pero ¿Qué es lo que los ha llevado a esta situación?

La crisis que viven los gobiernos locales, tiene que ver con problemas estructurales que son complejos y la poca capacidad de gestión con la que cuentan, por ello la salida de este punto crítico no se ve fácil, ni se vislumbra que pueda ser en el corto plazo.

Como primer elemento se tiene que el Estado nación actual se articula a partir de la política neoliberal, donde lo prioritario es que el mercado funcione sin la necesidad de la intervención del gobierno, lo que ha generado que en las últimas tres décadas, se haya adelgazado de forma consistente y permanente la estructura del gobierno, vendiendo empresas públicas, transfiriendo capacidades de control al libre movimiento del mercado, liberando mercados a través de la apertura comercial internacional, la desregulación de procesos económicos y a través de procesos de descentralización de las actividades del gobierno.

El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra también que estas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración

económica, y a pesar del contexto escasamente favorable en los diferentes países de la región. (Albuquerque, 2004)

Este proceso generó además la transferencia de responsabilidades del gobierno federal a los gobiernos regionales (estados de la federación, para el caso de México) y de estos a los gobiernos locales (ayuntamientos para el caso mexicano), pero no les transfirieron los recursos financieros suficientes que se requieren para la operación de estos programas, el pacto federal que en principio es producto de una buena idea en favor del proceso local, termina siendo perverso, porque no es posible la operación de estas acciones sin la posibilidad de contar con recursos económicos.

La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a modernizar la gestión municipal ... debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que, junto con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, puedan construir los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. (Albuquerque, 2004)

Junto a esto se encuentran otros problemas que hacen más compleja la situación, la poca capacidad para llevar a cabo estos proyectos en la mayoría de los gobiernos locales, toda vez que la descentralización no vino acompañada de las personas capacitadas, las cuales se quedan en las ciudades capitales (federales y regionales).

Una crónica falta de técnicos preparados para asumir las responsabilidades que se les exige desde el nivel nacional, y este reclamo se agudiza en las instancias locales más pobres. Ello se refuerza con la mayor capacidad que tienen las provincias con gestiones más profesionalizadas para capturar fondos de los programas nacionales y de la cooperación internacional, lo que aumenta las diferencias de oportunidades entre los distintos municipios (García Delgado, 1997)

Además en los ayuntamientos (particularmente de las pequeñas localidades) es más complicado el asunto, porque no se cuenta con personal capacitado, generando ineficiencia en la operación de los proyectos, falta de visión para articular de mejor manera los esfuerzos y por lo tanto pérdida de recursos.

Una de las limitaciones más importantes de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, frecuentemente, los directivos y los recursos humanos, de los ayuntamientos y regiones, en general, carecen de la cualificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local. (Vázquez Barquero, 2000)

La incapacidad de gestionar nuevos ingresos ya sea a través de impuestos locales, como el predial, siempre en espera de ser revalorado y nunca puesto a punto por intereses políticos o por falta de capacidad organizativa, o a través de la búsqueda de recursos extraordinarios por proyectos ya sea del propio gobierno nacional, o por fondos de organismos internacionales, pero otra vez la falta de visión y capacidad de los gobernantes no permite operar de manera adecuada estos proyectos. *“El incremento del gasto subnacional, sin el consecuente correlato respecto de los ingresos públicos de estas jurisdicciones, explica en parte el alto déficit que las ha afectado”* (Díaz de Landa, 2007), una tercera vía que debe ser más provocada es la coinversión con la iniciativa

privada, cuidando que los contratos que se generen dejen beneficios a la comunidad y no quebrantos mayores a las finanzas públicas, casos como el manejo de residuos, alumbrado público o construcción de infraestructura por parte de particulares, han dejado verdaderos problemas, incluso de orden jurídico a las autoridades locales.

El endeudamiento, la debilidad institucional para la creación (formulación) e innovación (implementación) de medidas transformadoras, los liderazgos políticos rutinariamente cortoplacistas, y la pasividad (apatía) de la sociedad y la ciudadanía, manifiestos en muchas realidades locales, propician una evaluación cautelosa de las consecuencias de la descentralización si no va acompañada de otros procesos de transformación. (Díaz de Landa, 2007)

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Una cuestión a discusión es el tiempo en el que duran las autoridades locales, la posibilidad de ampliar su gestión a más de tres años (que es tiempo que actualmente duran, para el caso de México) existen dos opciones, que se amplíe a uno o dos años más, lo que tendría un desajuste con los tiempos que duran el gobierno regional y la otra opción es que se pueda generar reelección por lo menos por un periodo adicional, situación que está a discusión en el legislativo y que se encuentra dentro de la gran reforma del Estado, siempre pendiente e incompleta, por la forma como se ha tratado en el pasado inmediato, ya sea por cuestiones ideológicas o de posicionamiento político.

El problema es que cada vez que cambia la autoridad local se enfrenta a que los nuevos funcionarios tienen poca experiencia y su aprendizaje se ajusta a los tiempos en que transcurre el trabajo cotidiano, lo que resulta negativo para un buen gobierno, situación que se agrava cuando el cambio de gobierno se da a un grupo político o partido diferente a su antecesor.

Un elemento adicional a esta discusión es que las autoridades locales pueden pertenecer a un grupo político o partido diferente al del gobierno regional o nacional, lo que provoca que la gestión de recursos y apoyos sea difícil y en la mayor parte de los casos sólo se les otorga lo que por ley corresponde, pero no con recursos adicionales.

Un asunto de orden legal, que también se tiene en esta discusión, es la inoperancia de la forma como se organiza el gobierno local en México, la integración del ayuntamiento, a través de regidores, *“Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y un número de regidores y síndicos que la ley determine...”* (Gobierno de la República mexicana, 2013), los cuales la mayor de las veces desconoce su función orgánica, que es la de aprobar reglamentos y disposiciones legales (planes parciales, bandos, etc.) y que se pasan la mayor parte del tiempo en atender gestoría política a los grupos de interés particular y que en la muchos de ellos desconocen su función normada por la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones

y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (Gobierno de la República mexicana, 2013)

En materia electoral, los ayuntamientos son elementos constitutivos de acuerdos políticos para lograr el triunfo electoral una vez hecho gobierno, su función queda reducida a una mera representación, pero al ser actores políticos, asumen representaciones por encima de su función legal, lo que muchas veces obstaculiza el trabajo administrativo, más aun cuando lo constituyen de forma colegiada con adversarios de otros partidos que entran de forma proporcional, no con esto se pone como algo negativo la conformación pluripartidista, sino lo que ésta a discusión es la relevancia del trabajo que por ley corresponde y que en mucho se mejoraría en un sistema de concurrencia de todas las fuerza políticas que tienen representación legal en el gobierno local.

Una cuestión crucial a la que se enfrenta la autoridad local tiene que ver con la organización operativa, toda vez que en la mayor parte de los casos inician su periodo con las mejores intenciones de realizar los cambios profundos que requiere la administración, pero pronto se ven enfrentados con la realidad, a manera de explicación lo siguiente, los primeros días que toman posesión, o en el periodo que va de la elección a la toma de posesión, hacen el mejor esfuerzo organizativo, hasta que se enfrentan a la primera contingencia, allí todo el esfuerzo lo dirigen hacia ese tema y ya no les es posible retomar lo que se considera de largo impulso, siempre los gobiernos locales les absorben los problemas de corto plazo y se olvidan pronto de los asuntos de largo plazo. La cotidianidad es el tema principal, una vez que se entra en ese terreno será difícil salir de él, pronto los asuntos de largo plazo serán relevados a un segundo plano, cuando no se olvidaran para siempre.

Por ley los ayuntamientos deben presentar un Plan de Desarrollo Municipal, el cual las más de las veces sólo queda en un plan de gobierno o en un listado de obras propuestas a desarrollar, siempre y cuando consigan los recursos financieros para su ejecución. Los ayuntamientos contratan a despachos profesionales que elaboran este documento cumpliendo con los requerimientos normativos, y una vez presentado y autorizado, se olvidan de él, pues los asuntos urgentes toman la prioridad en la gestión del gobierno local, además si no intervienen de forma directa y comprometida en la elaboración del plan de desarrollo, no crean un compromiso institucional y lo que no conocen, le dan poca o nula importancia.

Un tema adicional es la llamada gobernanza, que puede para este nivel de autoridad, explicarse en la forma como el gobierno local interactúa con los diversos actores locales y con otros actores con intereses en el territorio, con los cuales tiene que encontrar la mejor manera de trabajar, pues cada actor tiene sus propios intereses creados y buscará la forma de lograr sus objetivos, estos pueden ser la “sociedad civil organizada” (sea la forma que se asuma está), empresarios locales, iglesias, gremios y en los casos que encuentren profesionistas o universidades (con sus intelectuales que actúan de forma sistemática de forma institucional o personal).

El reposicionamiento de cada ciudad de cara a la competencia económica global lleva a una novedosa vinculación del municipio con las cámaras y diversas organizaciones y actores del conocimiento vía convenios con universidades, consultoras e institutos, y al despertar potencialidades ocultas que hasta hace poco estaban exclusivamente referenciadas a nivel nacional o provincial. (García Delgado, 1997)

Un elemento siempre vigente es la corrupción la cual hace su función toda vez que siempre se encontraran la combinación perfecta, por un lado gobernantes que no tienen ética, que ven la facilidad de obtener beneficios personales y por otro lado empresarios que encuentran mecanismos para obtener ganancias por encima de lo justo, al asociarse a las autoridades que propician el proceso de corrupción en perjuicio de la sociedad, que se potencializa en los gobiernos locales dada su precaria situación económica y el desconocimiento de los procesos.

Otro asunto no menos importante, que en muchos casos es también parte de la corrupción (otra cara de este complejo asunto), es la transferencia de beneficios a localidades o grupos sociales por intereses políticos, toda vez que el fin es mantener el poder y la forma más socorrida es desarrollando acciones que beneficien a los potenciales votantes cautivos que les representen seguridad en los procesos electorales, este asunto se une por supuesto a la falta de recursos.

La política partidista puede ser una limitante. La competencia entre partidos hace que incluso los mejores proyectos progresistas, una vez instalados en el gobierno, comiencen a reorientarse por el imperativo de ganar la próxima elección y de atender los compromisos corporativos que permiten financiar las campañas electorales. (Coraggio, 1996)

Este tema tiene que ver con la gestión de recursos, pues como se analizó antes, los gobiernos regionales y nacionales buscan mantener el poder y que pierdan sus adversarios políticos los espacios que detentan por la vía electoral, por lo que se les restringen los recursos para hacerlos quedar mal y entonces contar con argumentos para que en las próximas elecciones pierdan y logren el triunfo candidatos afines a los intereses de los gobernantes de los niveles estatal y nacional.

LA PLANEACIÓN URBANA Y EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Un asunto que ha cobrado relevancia en las ciudades y zonas con un alto crecimiento demográfico es el tema de la planeación del desarrollo urbano, toda vez que es en el gobierno local donde se gestionan los usos del suelo y por consiguiente las modificaciones de su uso, así dentro del territorio habría zonas que están determinadas como uso agrícola, pero que el crecimiento de la mancha urbana hace que se requiera su cambio por uso habitacional o que en algunas zonas que son eminentemente urbanas se piense instalar algún tipo de negocio o industria y para su instalación se requiera cambiar el uso del suelo, así como en las zonas protegidas por el equilibrio ecológico donde se pretenda cambiar esta protección para permitir la instalación de algún tipo de complejo urbano, ya sea comercial, industrial o turístico.

En los últimos años muchos ayuntamientos han tenido problemas judiciales por hacer este tipo de acciones de planeación urbana por encima de lo que marca la norma jurídica, lo que ha tenido consecuencias tanto en las finanzas municipales como en la gestión del desarrollo, al generar más problemas a la sociedad que los que resuelve, y sea por acción, al autorizar cambios del uso del suelo o la instalación de desarrollos sin que cumplan con las especificaciones básicas de planeación urbana, o por omisión al no revisar si los procesos urbanísticos en proceso acatan las normativas que tiene que cumplir, provocando con ello problemas en la viabilidad del territorio, quedando otro tema

que es el asentamiento irregular, el cual incumple desde que no se hace ningún tipo de gestión, pero la autoridad las más de las veces tolera o incluso fomenta de forma solapada.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA SITUACIÓN DE SU ENTORNO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTAL.

Si le sumamos a lo anterior los problemas inéditos a los que se enfrenta la sociedad, para poner en contexto solo mencionaremos algunos, el principal por su prevalencia y magnitud, es la inseguridad proveniente de la delincuencia, que ya sea por proteger zonas de cultivo o rutas de narcóticos han tomado muchas regiones como rehenes, o porque los negocios de los grupos delincuenciales se han diversificado y con ello sus mercados, abarcando nuevas regiones.

Sobre este particular, en México se tiene el plan de generar un mando único policial, que permita tener procesos eficaces sobre el combate a la delincuencia de manera coordinada con los diversos niveles de gobierno, este proyecto está en marcha y se espera su concreción en los próximos meses, lo que habrá que esperar de este tema, tendrá que ver si al gobierno local le deslindan el costo de la seguridad, sin afectar sus quebrantadas finanzas públicas.

Otro problema es la migración, ya sea como expulsoras de emigrantes o como receptoras de inmigrantes (en algunas zonas incluso con procesos combinados), lo que lleva por un lado al abandono de familias, de actividades productivas, el incremento de mendicidad y de desempleados que no tienen forma de integrarse a la vida productiva, que requieren protección, auxilio y capacitación para integrarse al mundo productivo. Lo grave es que el gobierno local debe proveer estas acciones y no cuenta con recursos para ello. Además de que debe proveer lugar donde vivir y dotar estos espacios de servicios públicos a personas que aportan poco a nada a las finanzas públicas.

El deterioro del medio natural y los efectos nocivos que provoca a la sociedad este problema, lleva a tenerlo como un asunto transversal de toda acción pública, por ejemplo la generación de desechos, su recolección, tratamiento, depósito y destino final es cada vez más complejo, la dotación de agua potable, el tratamiento de los acuíferos y su uso eficiente, la erosión de la tierra, el uso poco cuidadoso de fertilizantes e insecticidas, que provocan pérdida de capacidad productiva de la tierra y afectaciones permanentes a entorno por el crecimiento de las localidades, sin un ordenamiento territorial adecuado, brindando por un lado seguridad a los habitantes, dotación de servicios públicos y por otro lado protegiendo la vida silvestre, las áreas de cultivo y pastoreo y manteniendo los equilibrios necesarios en la naturaleza, la mayor parte estos problemas debe darle solución la autoridad local y como se ha detallado la autoridad no cuenta con los conocimientos, capacidad y recursos para su ejecución eficiente.

Los gobiernos locales, particularmente municipales, han desarrollado políticas de desarrollo en general de tono cortoplacista, tomando como referente el horizonte de una gestión de gobierno (4 años, para el caso argentino), de tal manera que el nuevo gobierno municipal, si es renovado, modifica las prioridades de desarrollo; de esa manera se implementan obras de impacto inmediato, que permitan ganar rédito político. La paradoja es que la conservación de recursos, la protección ambiental implica un horizonte de largo plazo. (Crespo Flores, 1999)

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL TURISMO

Una situación especial son los municipios donde la actividad fundamental es el turismo, toda vez que además de la atención que se debe dar a la población local, se debe atender a los visitantes y cuando estos llegan a ser igual o más en número con respecto a los locales, la situación se complica, el tema del turismo y el desarrollo local es atendido de forma particular, existen evidencias sobre los efectos positivos y negativos, las acciones emprendidas por los diversos actores y se ha puesto énfasis en la búsqueda de soluciones (Arnaiz & Virgen, 2011) (Arnaiz & Scarscini, 2012) (Nuñez & Arnaiz, 2010) (Gómez Nieves, 2003),

Se ha encontrado como una solución el cobro de impuestos especiales al turismo, en algunos casos al consumo (hospedaje), otro al ingreso a zonas naturales o culturales, para el primer tipo se usan en una buena parte a la promoción del destino turístico y poco o nada a la atención en infraestructura y servicios para el turismo, por lo que se vuelve indispensable la asistencia con recursos federales a través de programas específicos, como lo son el programa de pueblos mágicos, la atención a destinos sustentables, programas de inversión turística, entre otros, que para el caso de México lo organiza la Secretaría de Turismo (Sectur, 2013)

Para estos municipios la situación es más compleja porque deben atender a la población residente, a los turistas, con el mismo presupuesto gubernamental con el que cuentan, agravándose la problemática porque una condición favorable, el turismo es de las pocas actividades donde existe un flujo económico considerable y consistente (a pesar de que muchos destinos tienen procesos de temporada), conlleva cargas nuevas y complejas, porque estos municipios tienden a crecer en migración más que el resto de la población, salvo las zonas metropolitanas de grandes ciudades, que tienen otra dinámica (Virgen Aguilar & Gauna Ruiz de León, 2011), así se amplía la migración con todos los costos implícitos y donde existen pocas acciones para mitigar los efectos negativos en la población.

Las nuevas formas que ha tomado el turismo particularmente el turismo de segunda residencia, ha incrementado el número de desarrollos condominiales, los cuales en muchas ocasiones son objeto de problemas de usos de suelo y de planeación del territorio, ya comentada anteriormente, pero que su condición asociada al turismo hace el proceso aún más complejo, de hecho la mayor parte de los destinos turísticos del país se enfrentan a esta problemática, donde por un lado se ofertan nuevos proyectos inmobiliarios y por otro se deben cambiar usos de suelo e incluso se deben atender áreas naturales que requieren una protección especial.

La mayor parte de los procesos inmobiliarios, incluidos los turísticos, son responsabilidad de los gobiernos locales, los cuales comparten con autoridades de otros niveles, particularmente las autorizaciones ambientales, los usos de zonas marítimas federales y de protección civil.

UNA CONSIDERACIÓN PARTICULAR

El recuento de asuntos complejos a los que se enfrentan los gobiernos locales, no les generan inmovilidad o parálisis, todo lo contrario, a pesar de ello, trabajan realizando el mejor de los esfuerzos, en el mayor de los casos con un fuerte compromiso con su sociedad, lo que se plantea es que de resolverse estos problemas, la operación de la administración pública local sería más eficiente, logrando beneficios para la colectividad que gobiernan, porque finalmente quienes forman parte de la autoridad local, en su función gubernativa o de servicio, son ciudadanos de la misma colectividad y una vez acabada su gestión se quedan a vivir en esas localidades.

La identificación de estos problemas en su revisión actual, nos lleva a entender la complejidad a la que se enfrenta el gobierno local, los cuales además son diferentes según el tamaño de municipio, la vocación económica, su grado de marginación, etc. Para lo cual habrá en algunos casos apoyos de otros niveles de gobierno, pero los efectos y la búsqueda por su solución dependen en gran medida de lo que se haga o deje de hacer en las localidades.

CONCLUSIONES

La revisión de la situación que viven los gobiernos locales, en mayor o menor medida de los temas señalados, hacen que se requiera de forma urgente un replanteamiento sobre la forma como funcionan y por otro lado como debe ser la participación del Estado nación en la solución de los conflictos a los que se enfrentan los gobiernos locales. Porque para el desarrollo local, la autoridad municipal es un actor fundamental, por el que pasa buena parte de la evaluación de los problemas, la articulación de los diversos grupos, la operación de proyectos básicos y porqué es la autoridad que se encuentra más cerca de los problemas de la comunidad.

La ineficacia, la ineficiencia y la corrupción son producto del mismo proceso, si a esto le sumamos los problemas inéditos y las cuestiones políticas en la que se desarrolla el proceso social en las localidades se entiende de mejor manera el trabajo que debe hacer (y que en muchos caso no hace) el gobierno local.

Sobre la construcción de planes de desarrollo existe una discusión sobre quien los debe elaborar, pero particularmente la dimensión temporal de su cobertura, sobre esto, a pesar de que exista como un requerimiento de orden legal a la autoridad, sería conveniente se buscaran mecanismos para que este plan sea propuesto por un colectivo amplió de agentes que conozcan de los temas centrales del territorio y de la sociedad de donde se elaboran, donde por supuesto se incluye a la autoridad local como uno de estos actores. Debe partir de un diagnostico, que permita conocer la situación real de los problemas, sobre este diagnostico se deben elaborar propuestas de solución a través de planes y proyectos específicos, que sean medidos a través de objetivos y metas claras, la cobertura temporal se debe fijar independiente de los tiempos políticos y de la administración pública, teniendo una periodo de por lo menos 10 años, con mediciones parciales durante el proceso. La autoridad local deberá elaborar un plan de gobierno que dentro de sus atribuciones cumpla con objetivos y metas del plan de desarrollo, lo cual podrá servir para que la autoridad sea evaluada en función a este cumplimiento.

El turismo en las localidades se ha convertido en fuente de ingresos económicos, pero también de situaciones inéditas que debe atender el gobierno local, en muchos casos las ganancias no llegan a las localidades, lo que en un periodo de tiempo relativamente corto puede ser contraproducente, el crecimiento urbano y la generación de nuevos problemas, llevan a las localidades a plantearse si las bondades del turismo son suficientes para atajar los problemas, en este balance la autoridad local es indispensable como el promotor de soluciones y el gestor de proyectos que promuevan el desarrollo armónico de la sociedad.

Las soluciones a los problemas planteados requieren la intervención de muchos actores, no es posible que las acciones sean sólo endógenas, la intervención del Estado Nación, desde diversos ámbitos será necesaria, el trabajo de coordinación del gobierno regional y de los actores que intervienen en el territorio, empresarios que generen nuevas inversiones o amplíen las ya existentes, los grupos sociales con intereses particulares, quienes gestionen acciones en beneficio de grupos vulnerables o del medio ambiente, las universidades estudiando las problemáticas y sugiriendo soluciones y fundamentalmente el cambio de la cultura política imperante que es un gran dique al desarrollo.

En México hoy que se plantea una reforma del Estado Nación, debe fijar como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento del municipio, el cual a pesar de la gran reforma al artículo 115 constitucional, se requieren muchos cambios normativos pero también instrumentales y operativos, que para cada comunidad y región deberán contar con características particulares, así los pueblos indígenas tendrán su propia estructura y los municipios turísticos tendrán su propia dinámica, la cual se demuestra el grado de complejidad a la que se enfrentan.

Se requiere blindar al gobierno local, tanto en materia de seguridad como financiera, que cuente con los elementos suficientes para operar de forma adecuada, existan las condiciones para desarrollar los proyectos de largo impulso en beneficio de la población, se gestionen los recursos para la construcción de la infraestructura y servicios que doten de oportunidades de progreso a la comunidad, donde se potencie la mejora económica de la población y se proteja el patrimonio natural y el creado, brindando seguridad y capacidades de esparcimiento a la población, que permitan una mejor convivencia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Cepal(82), 157-171.
- Arnaiz, S., & Scarscini, G. (Edits.). (2012). Desarrollo local y turismo. México: Universidad de Guadalajara.
- Arnaiz, S., & Virgen, C. (Edits.). (2011). Sociedad, Naturaleza y Turismo. México: Universidad de Guadalajara.
- Arocena, J. (2002). El desarrollo local, un desafío contemporáneo. Uruguay: Taurus-Universidad Católica.
- Boisier, S. (agosto de 2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL(86).
- Coraggio, J. (1996). La Agenda del desarrollo local. Desarrollo local, democracia y. Montevideo.

- Crespo Flores, C. (1999). Políticas públicas, gobierno local y conflictos socioambientales. Conferencia Electrónica FAO-FTPP-Comunidec. Quito.
- Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En I. Cravacuore, Procesos políticos comparados Argentina- Chile (1990-2005) (págs. 229-270). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile.
- Flores Ruiz, D., & Barroso González, M. (2011). Desarrollo rural, economía social y turismo rural: un análisis de casos. CIERIC- España revista de economía pública, social y cooperativa(70).
- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado, Hacia un nuevo modelo de gestión local. Buenos Aires: Oficina de publicaciones CBC UBA.
- Gauna, C. (2011). Participación social en los procesos de desarrollo local. México: Universidad de Guadalajara.
- Gobierno de la República mexicana. (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Congreso de la Unión.
- Gómez Nieves, S. (Ed.). (2003). Desarrollo Turístico y Sustentabilidad. México: Universidad de Guadalajara.
- Klein, J. (dic. de 2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. Revista EURE, XXXI(94), 25-39.
- Martínez, M., & Rosende, S. (2011). Participación ciudadana en las agendas 21 locales: cuestiones críticas de la gobernanza urbana. Scripta Nova(15).
- Melián Navarro, A., & Campos Climent, V. (2010). Emprendedurismo y economía social como mecanismo de inserción sociolaboral en tiempos de crisis. REVESCO, revista de estudios cooperativos(100).
- Núñez, P., & Arnaiz, S. (Edits.). (2010). Impactos y dimensiones del turismo. México: Universidad de Guadalajara.
- Sanchís Palacio, J. (Febrero de 2001). Creación y consolidación de empresas mediante el crecimiento en red: su aplicación al desarrollo local. Dirección y Organización(25).
- Tello, M. (2010). Del Desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos. CEPAL(102), 51-67.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Cepal.
- Vázquez Barquero, A. (may de 2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. Universitas Furum, 1(2).
- Virgen Aguilar, C. R., & Gauna Ruiz de León, C. (Julio de 2011). Información demográfica y económica de la región Puerto Vallarta- Bahía de Banderas: datos para la toma de decisiones. (Eumed, Ed.) TURyDES, Turismo y Desarrollo local.
- ICLEI. (2013). Retrieved 2013 йил 10-04 from Local Governments for sustainability: <http://www.iclei.org/>
- INAFED. (2013). Retrieved 2013 йил 10-04 from Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal : http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/inafed_Agenda_Desde_lo_Local
- OMT. (2013). Retrieved 2013 йил 13-04 from Organización Mundial del Turismo: <http://www2.unwto.org/es>
- PNUD. (2013). Retrieved 2013 йил 10-04 from Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>
- Sectur. (16 de 05 de 2013). Secretaria de Turismo México. Recuperado el 13 de 05 de 2013, de Secretaria de Turismo México: [www://sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx)