

MARCO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL

Hugo Amador Herrera Torres¹

María Arcelia Gonzáles Butrón²

Introducción

Las experiencias que se han presentado en materia de desarrollo local permiten identificar la existencia de una política con estrategias, objetivos, acciones, procedimientos de gestión y esquemas de financiamiento. Empero, no se ha aceptado a ésta como una política de Estado, más bien, como una respuesta espontánea de las municipalidades a las cuestiones que esboza el ajuste productivo. La mayoría de los países en América Latina no han adoptado un marco legislativo de apoyo a las iniciativas que propugnan el desarrollo local.

Vázquez (2000) señala que el desarrollo local enfrenta limitaciones en los factores institucionales y políticos que posibilitan el impulso de iniciativas locales. La inexistencia de un marco legislativo adecuado constituye una limitación bastante generalizada para la generación de procesos de desarrollo local.

Por otro lado, El Estado de Michoacán cuenta con recursos endógenos suficientes para implementar efectivamente procesos de desarrollo local, destacándose un sistema hidrográfico abundante, una forma orográfica que favorece la realización de labores agropecuarias en la mayoría del territorio, y ciertas características sociales y culturales que permiten la práctica de diversas actividades económicas. Sin embargo, presenta un incremento en el sector industrial y de servicios en lo referente a población ocupada, una concentración de la actividad económica, una centralización de las principales funciones de estabilización económica, un aumento significativo de problemas demográficos y una incidencia de pobreza muy alta.

¹ Maestro en Ciencias en Gestión Estratégica del Desarrollo por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y estudiante del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales en esta misma universidad. Este trabajo muestra parte de los resultados que se obtuvieron en la tesis desarrollada para obtener el grado de maestro, la cual se presentó en febrero del 2006. Correo electrónico: subhugo_333@yahoo.com.mx

² Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesora investigadora titular de la Facultad de Economía de la UMSNH, jefa de la División de Estudios de Posgrado y directora de la tesis de maestría del co-autor. Correo electrónico: gbutron6@yahoo.com.mx

Por lo tanto, la pregunta que se pretende contestar en este trabajo es: ¿Qué tanto fomenta el marco legislativo de Michoacán los procesos de desarrollo local? Para responderla, el objetivo de la investigación gira en torno al análisis del marco legislativo de esta entidad desde la perspectiva del desarrollo local.

Para lograr dicho objetivo, es necesaria la aplicación de diversas estrategias de investigación, mismas en que se divide el presente ensayo. En la primera parte, se analizan textos, ensayos y documentos relacionados con los procesos de desarrollo local, que permitan formar un marco conceptual general e identificar las orientaciones y los elementos básicos que intervienen en éstos. En la segunda, se precisa una muestra de estudio del marco legislativo de Michoacán, con base en dos aspectos: a) las leyes con mayor participación en el fomento de algún o algunos de los elementos básicos de los procesos de desarrollo local, y b) las leyes relacionadas directamente con las actividades económico-productivas y con el bienestar social del estado. En la tercera, se elabora una matriz de análisis compuesta por los elementos básicos que promueven el desarrollo local y por las leyes que forman la muestra de estudio. Y en la quinta, se analizan y evalúan, desde la perspectiva del desarrollo local, las leyes seleccionadas mediante la matriz obtenida. En esta parte, también se interpreta la información recabada y se incorporan sugerencias y recomendaciones. Al final del trabajo se muestran las conclusiones obtenidas y las fuentes de referencia utilizadas.

I. Desarrollo local: orientaciones y elementos básicos

En América Latina, después de la segunda guerra mundial y hasta la década de los setenta, la cuestión del desarrollo era concebida como un efecto exógeno, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas hacia las zonas periféricas para impulsar su crecimiento económico. Ante esta visión, después de la crisis de los ochenta, se han venido estructurando un conjunto de propuestas que ponen el acento en que el desarrollo depende de los recursos endógenos existentes en un espacio territorial, cuya utilización adecuada permite que las economías locales crezcan y generen condiciones para mejorar el nivel de vida de sus poblaciones.

Este enfoque del desarrollo considera a lo local como proyecto político y escenario estratégico, donde a partir de los recursos internos territoriales se pueden impulsar procesos

de transformación de la economía y sociedad de una localidad, orientados a superar las dificultades del cambio estructural en el actual contexto de globalización económica, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de esa localidad. “En estos procesos se identifican, al menos, tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite usar eficientemente los factores productivos y generar economías de escala; otra socio-institucional, donde el sistema de relaciones sociales y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo; y otra política, en la que la legitimidad de las representaciones sociales y la participación directa de la ciudadanía en los proyectos que se llevan a cabo en su propia comunidad crean un entorno local favorable al desarrollo sostenido” (Vázquez, 2000: 22).

Entre los factores que se encuentran en el núcleo del desarrollo local destacan los institucionales, puesto que el desarrollo local opera en función directa del grado de madurez de la institucionalidad existente. Los procesos de desarrollo local tienen mayor posibilidad de generarse con una institucionalidad y normatividad legal que promueva diversos factores económicos, sociales, culturales y políticos. Con base en las experiencias de desarrollo local que presenta Maldonado (2000) y en los estudios y aportaciones de Albuquerque y Cortés (2001), Coraggio (1997), Handenwang (2000), Márquez y otros (2001), Padilla y Martín (2003), Solari (2002), Suárez (2003) y Vázquez (2000) se pueden identificar estos aspectos, que se destacan brevemente a continuación:

A. Sistemas productivos locales. Hacen referencia a la dinámica de relaciones económicas, sociales y políticas que se produce entre las empresas, organizaciones e instituciones de una localidad determinada, además del conjunto de reglas, normas y valores. Lo central de esta dinámica es la configuración del modelo de producción, mediante aglomeraciones industriales (clusters y/o distritos industriales), que facilite la formación de sistemas de innovación y la adquisición de capacidades tecnológicas en las firmas.

B. Cultura. Los valores locales, la cultura y las estructuras familiares determinan y condicionan la consistencia de los procesos de desarrollo local a largo plazo, puesto que juegan un papel clave en la operatividad del sistema productivo local. Para Vázquez (2000: 27), la fuerte relación que se establece entre cultura, unidades económicas y territorio explica los mecanismos de funcionamiento de las economías locales.

C. Participación ciudadana. Contribuye a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del sector público, estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de sus propias demandas, crea canales para articular intereses y enriquecer los flujos de información, incrementa la eficiencia de la política económica y social de los proyectos de desarrollo local.

D. Nuevo institucionalismo. Incorpora un conjunto de temas de suma importancia para el desarrollo local, entre los que destacan: a) agregar las fricciones sociales y los conflictos distributivos que surgen cuando se relacionan la economía y las instituciones, por medio de contratos, regulaciones y derechos de propiedad; b) enfocar los problemas de asignación de recursos como un proceso de ajuste y de negociaciones entre individuos, grupos, el Estado, etc.; c) estudiar las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción; d) analizar los cambios en los precios relativos para las decisiones de invertir, ahorrar y consumir; y e) subrayar la necesidad de un marco conceptual y de una perspectiva metodológica para analizar los aspectos económicos, políticos y sociales.

E. Descentralización. Los gobiernos locales se convierten en el agente idóneo para diseñar y realizar la política de desarrollo local, puesto que tienen competencias en materia económica, administrativa y política; poseen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno; y refuerzan los valores culturales y sociales de contenido local.

II. Marco legislativo de Michoacán para el desarrollo local: muestra de estudio

En materia de desarrollo económico, se establece constitucionalmente (artículo 25) que le corresponde al Estado la rectoría de éste, para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático. Además, que mediante el fomento de una distribución más justa del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por lo tanto, el conductor del desarrollo económico en Michoacán es el Estado.

El Poder Legislativo, tanto federal como estatal, tiene la función de elaborar los lineamientos que regulen las acciones de la sociedad y economía de la entidad, y proporcionar los instrumentos legales necesarios para la operatividad del Poder Ejecutivo y Judicial en

materia de desarrollo. El marco legislativo económico de Michoacán está integrado por leyes federales y estatales, debido a que las áreas estratégicas de la nación (agricultura, energía, minería, industria, comercio, trabajo, educación, salud, entre otras) son reguladas por el Congreso de la Unión.

Considerando las leyes con mayor participación en el fomento de algún o algunos de los elementos básicos de los procesos de desarrollo local (sistemas productivos locales,³ cultura, participación ciudadana, nuevo institucionalismo y descentralización), y las leyes relacionadas directamente con las actividades económico-productivas y con el bienestar social del estado, la muestra de estudio para el análisis del marco legislativo de Michoacán está conformada por las siguientes leyes:⁴

Legislación federal:

1. Ley agraria.
2. Ley sobre producción, certificación y comercio de semillas.
3. Ley de desarrollo rural sustentable.
4. Ley de organizaciones ganaderas.
5. Ley de pesca.
6. Ley de turismo.
7. Ley minera.
8. Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa.
9. Ley de desarrollo social.
10. Ley de comercio exterior.
11. Ley de inversión extranjera.
12. Ley de población.

Legislación estatal:

13. Ley de fomento y desarrollo económico.
14. Ley de desarrollo de ciencia y tecnología.
15. Ley de planeación.
16. Ley orgánica municipal.
17. Ley de desarrollo urbano.
18. Ley de ganadería.
19. Ley de fomento artesanal.
20. Ley que reglamenta la aparcería agrícola y pecuaria.
21. Ley de desarrollo forestal sustentable.
22. Ley de fomento apícola.
23. Ley de cooperación de los productores de limón.
24. Ley de organizaciones agrícolas.

³ Para fines de este trabajo se analizan los siguientes aspectos de los sistemas productivos locales: 1) formación de aglomeraciones industriales, 2) construcción de sistemas de innovación y 3) generación de capacidades tecnológicas.

⁴ La selección de las leyes terminó de realizarse en julio del 2005.

III. Matriz de análisis del marco legislativo de Michoacán para el desarrollo local

Para la revisión del marco legislativo⁵, específicamente de estas 24 leyes, se utilizó una matriz de análisis formada por los elementos básicos del desarrollo local y por las leyes con mayor participación en el desarrollo integral de la entidad (véase Cuadro 1). Es importante señalar que los artículos 25, 26, 28, 49 y 73 de la Constitución señalan que todas las leyes emitidas por el Estado tienen la finalidad de contribuir directa o indirectamente al desarrollo integral y sustentable de la nación y de sus entidades federativas, independientemente de la materia que regulen y del contexto económico y político en que se hayan formulado. Por consiguiente, todas las leyes se revisan y analizan con el mismo criterio.

Cuadro 1

Matriz para la revisión y análisis del marco legislativo de Michoacán para el desarrollo local	
Datos generales de la ley:	
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre: • Ámbito: • Organismo que la decreta: • Fecha de la publicación de la ley: • Fecha de la última reforma realizada: • Objetivo de la ley: • Número de títulos, capítulos y artículos: 	
	Ley: _____
Aspectos/elementos del desarrollo local	
1. Sistemas productivos locales: <ul style="list-style-type: none"> • Aglomeraciones industriales • Capacidades tecnológicas • Sistemas de innovación 	
2. Cultura	
3. Participación ciudadana	
4. Nuevo institucionalismo	
5. Descentralización	

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Un análisis más detallado bajo el paradigma del desarrollo local se puede encontrar en Herrera (2006).

V. Marco legislativo de Michoacán: análisis desde el desarrollo local

A. Fechas de publicación de las leyes: análisis desde la complejidad

Con base en las fechas de publicación de las leyes seleccionadas, en el Diario Oficial Federal o Estatal, se obtiene que el 34% de éstas fueron publicadas en el periodo 2000–2004, el 17% en el periodo 1995–1999; por lo tanto, el 51% de las leyes que regulan el desarrollo económico de Michoacán fueron dadas en los últimos diez años, y el 49% hace más de una década (véase Cuadro 2). Empero, sólo el 17% de las leyes publicadas hace más de diez años han sufrido reformas, indicando que, por lo menos, una tercera parte de las leyes que regulan el desarrollo en la entidad fueron promulgadas en un entorno socio-económico totalmente diferente al actual. Se considera que en general, los objetivos perseguidos por estos ordenamientos legales no han tomado suficientemente en cuenta a los contextos políticos, sociales y económicos de la entidad y sus tendencias.

En las leyes y reformas que elabora el Poder Legislativo, mediante las Comisiones Legislativas de Dictamen, es imperioso que se considere que las situaciones que regulan las ordenanzas legales nunca están estáticas, por el contrario, se encuentran en movimiento constante y operan en una realidad con un ritmo multidimensional y con combinaciones cada vez nuevas. En otras palabras, se debe contemplar el referente de lo complejo.⁶

En esta misma lógica, “las sociedades humanas son los sistemas más complejos que han surgido en la evolución” (Martínez s/f: 4). En los sistemas sociales, el poder político –más particularmente el que elabora las leyes-, es el subsistema cuya función consiste en la reproducción de la complejidad mediante la decisión entre las distintas alternativas ofrecidas al sistema. Esta eliminación de alternativas posibles debe ser tal que genere consensos y no destruya el sentido relacionado con las alternativas eliminadas. El sentido se refiere al mantenimiento de una cierta apertura a la posibilidad que sostenga la pluralidad de expectativas y no cierre completamente el horizonte. “Dado que sin sentido y sin consenso las sociedades no se podrían mantener, éstos dos elementos son restricciones al ejercicio puramente decisionista del poder político” (Martínez s/f: 4). Otros subsistemas que configuran al sistema social son el económico y cultural.

⁶ Se entiende por complejidad a las interacciones y procesos de adaptación de los numerosos elementos activos que constituyen un sistema. Estos elementos son diversos, tanto en forma como en habilidades.

Cuadro 2
Fechas de publicación y reformas a las leyes seleccionadas

Leyes para el desarrollo económico de Michoacán	Fecha de publicación en el Diario Oficial	Fecha de la última reforma
Ley federal agraria	26 de febrero 1992	9 de julio de 1993
Ley federal sobre producción, certificación y comercio de semillas	15 de julio de 1991	25 de octubre de 1996
Ley federal de desarrollo rural sustentable	7 de diciembre del 2001	
Ley federal de organizaciones ganaderas	06 de enero de 1999	
Ley federal de pesca	25 de junio de 1992	8 de enero de 1991
Ley federal de turismo	31 de diciembre de 1992	6 de junio del 2000
Ley federal minera	26 de junio de 1992	28 de abril del 2005
Ley federal para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa	30 de diciembre del 2002	
Ley federal de desarrollo social	20 de enero del 2004	
Ley federal de comercio exterior	27 de julio de 1993	13 de marzo del 2003
Ley federal de inversión extranjera	27 de diciembre de 1993	4 de junio del 2001
Ley federal de población	07 de enero de 1974	4 de junio del 2001
Ley estatal de fomento y desarrollo económico	03 de diciembre de 1998	
Ley estatal de desarrollo de ciencia y tecnología	29 de marzo del 2004	
Ley estatal de planeación	17 de abril de 1989	
Ley estatal orgánica municipal	31 de diciembre del 2001	1 de septiembre del 2003
Ley estatal de desarrollo urbano	15 de junio de 1995	
Ley estatal de ganadería	30 de diciembre de 1954	
Ley estatal de fomento artesanal	13 de marzo del 2000	
Ley estatal que reglamenta la aparcería agrícola y pecuaria	21 de marzo de 1935	
Ley estatal de desarrollo forestal sustentable	22 de noviembre del 2004	
Ley estatal de fomento apícola	14 de mayo del 2004	
Ley estatal de cooperación de los productores de limón	12 de agosto de 1974	
Ley estatal de organizaciones agrícolas	27 de marzo de 1997	

Fuente: Elaboración propia, con base en la información que contienen las leyes emitidas por el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Michoacán, 2005.

Mirando desde el paradigma de la complejidad, el ejercicio legislativo del estado se presenta tanto en el proceso de elaboración de las ordenanzas legales como en el contenido de éstas, puesto que los ordenamientos deben responder a los cambios que se susciten en el contexto social, económico, político, cultural e institucional de la entidad, a los funcionamientos

imprevisibles de los mercados y a los comportamientos aleatorios de los diversos actores. En suma, aún con procedimientos modélicos de obtención de información para formular iniciativas de leyes, si no se incorpora el estudio de la complejidad, los marcos legislativos serán insuficientes, y por lo tanto, ineficientes.

B. Marco legislativo de Michoacán: análisis desde la óptica del desarrollo local

En el eje central de los sistemas productivos locales, como ya se mencionó, se encuentran las aglomeraciones industriales, ya sea en forma de clusters o distritos industriales, puesto que éstas generan sistemas de innovación y capacidades tecnológicas, que favorecen la productividad y competitividad de las empresas locales.

Michoacán emplea el 40% del total de sus hectáreas en actividades agrícolas, esta superficie es apta para cultivos cíclicos (frijol, maíz, sorgo) y cultivos perennes (aguacate, limón, mango, zarzamora, fresa y guayaba) (SEPLADE, 2004: 52-61). De las leyes que regulan estas actividades, la ley federal agraria y la ley federal de organizaciones agrícolas consideran la formación de redes de empresas como estrategia productiva para aumentar la competitividad de la región. Además, existe una ordenanza legal, la ley federal de desarrollo rural sustentable, con ingerencia en la agricultura, que promueve totalmente los sistemas productivos locales, y por ende, la construcción de aglomeraciones industriales, sistemas de innovación y procesos de aprendizaje tecnológico.

En contraste a estas leyes, se encuentran la ley federal sobre producción, certificación y comercio de semillas, la ley estatal que reglamenta la aparcería agrícola y pecuaria y la ley estatal de cooperación de productores de limón, que omiten prácticamente la formación de sistemas productivos locales (véase Cuadro 3). Incluso, el contenido de esta última ley permite construir la hipótesis de que fue creada para proteger intereses de algún grupo económico-político y/o para liquidar compromisos adquiridos en la campaña electoral.

El estado es un fuerte productor de granos, empero, la comercialización de éstos ha disminuido un 38% en los últimos diez años. El sector granelero es uno de los más exigentes y en Michoacán no se cuenta con procesos de modernización de esta industria, mucho menos con la infraestructura necesaria, y más del 70% de estos productores siembran y cosechan para su propio autoconsumo. La crisis productiva y comercial que sufre el sector

granelero muestra, entre otros factores, la frágil relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y la insuficiencia de algunas leyes en la promoción de los factores que contribuyen a la creación de sistemas productivos locales.

Otras ordenanzas legales que regulan a las ramas económicas del sector primario en Michoacán, aparte de las relacionadas con la agricultura, son: la ley federal de organizaciones ganaderas, la ley federal de pesca, la ley estatal de ganadería, la ley estatal de fomento apícola y la ley estatal de desarrollo forestal sustentable. La mayoría de estas leyes estimula la formación de aglomeraciones industriales y la introducción de sistemas de innovación en las áreas que ordenan; sin embargo, la actividad ganadera y pesquera ha decrecido drásticamente, aún cuando la superficie michoacana es potencialmente propicia para estas labores. Esto refleja nuevamente, las frágiles relaciones institucionales entre los poderes del Estado, pero sobre todo, que en determinadas actividades económicas, como la ganadería, la pesca y la apicultura, se requieren promover procesos integrales que impliquen a todos los aspectos y actores del territorio donde se desarrollan.

Con excepción de la ley federal de desarrollo rural sustentable, todas las leyes destinadas al crecimiento económico del sector agropecuario en la entidad se han centrado en lo económico-productivo y han descuidado lo social-político. Los procesos de desarrollo local no están en función únicamente de la conformación de redes productivas, sino que son resultado de diversas fuerzas sistémicas que confluyen de manera engranada y secuenciada en la mejoría de todos los aspectos sociales, económicos, tecnológicos, institucionales, políticos y culturales.

La vocación productiva de Michoacán es la agroindustria, tanto alimentaria como forestal, dadas las diversas condiciones endógenas y las oportunidades económicas que brinda el territorio estatal. Lamentablemente, el marco legislativo económico orientado al sector primario es débil en la promoción del desarrollo local, y tampoco existe propiamente una ley estatal de fomento agroindustrial a pesar de que las cifras de la SEPLADE (2004) indican que en los últimos treinta años ha disminuido en un 35% la población ocupada en este sector.

Las leyes orientadas a la actividad agropecuaria, desde el enfoque de sistemas productivos locales, deben considerar que la red de relaciones entre actores y actividades, la dinámica

de aprendizaje, el sistema socio-institucional y la organización del aparato productivo de la localidad, determinan los procesos de cambio y transformación en la región.

En las últimas décadas el sector industrial ha crecido lentamente en la economía estatal. De las leyes presentadas en este trabajo, la ley federal de minería, la ley federal para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, la ley estatal de fomento artesanal y la ley estatal de fomento y desarrollo económico regulan las actividades de las ramas económicas del sector secundario. Estos dispositivos legales estimulan, someramente, las relaciones interempresariales, la creación de diversos programas para elevar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, y la formación de proyectos públicos orientados a la comercialización y promoción de los productos artesanales.

En la industria manufacturera michoacana, donde prevalecen la micro y pequeña empresa, se tienen altos costos de producción y débiles encadenamientos productivos que impactan negativamente en la productividad y competitividad empresarial. En la industria artesanal sucede lo mismo. Diversos estudios –como el de Ponce (1996)-, muestran que los talleres artesanales están limitados para incrementar sus niveles de producción e incorporar economías de escala por la falta de cambio técnico, cadenas productivas y capacidades tecnológicas. Así, diversos proyectos y programas productivos respaldados por las leyes llegan a tener resultados positivos, pero por un tiempo limitado y luego decaen. También hay que tomar en cuenta que “el desarrollo local no es un proceso concebido parcialmente que arranque, por ejemplo, de una mejor capacitación de los artesanos y se quede allí, o que implique el desarrollo de nuevas tecnologías y se reduzca a este aspecto. Los buenos resultados en un aspecto deben servir para hacer avanzar a los demás, afianzando así los iniciales logros obtenidos. He aquí la clave para generar sinergias locales” (Solari, 2002: 3).

Hasta el 2004 aparecía en la legislación de Michoacán la ley estatal de fomento a la industria, la cual fue publicada en 1962 y tenía como objeto favorecer el establecimiento de industrias nuevas en el estado mediante la concesión de franquicias y otras medidas pero, para el 2005 esta ley fue suprimida de la lista de leyes que conforman la legislación local. En los artículos transitorios de la ley estatal de fomento y desarrollo económico se marca la abrogación de la ley de fomento a la industria, consiguientemente, corresponde regular en materia de industria en Michoacán a la ley de fomento y desarrollo económico.

Si bien la idea del desarrollo estuvo fuertemente asociada a la de industrialización en décadas pasadas, está claro que aparte de la industrialización deben cumplirse otras condiciones para que pueda hablarse propiamente de desarrollo económico. Así, consideramos que es necesario crear una ley estatal específica para regular la actividad industrial, obviamente, desde la perspectiva del desarrollo local, para no socavar la naturaleza ni la cultura de muchos de los municipios michoacanos.

La ley estatal de fomento y desarrollo económico, la ley estatal de planeación, la ley estatal de desarrollo de ciencia y tecnología y la ley federal para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa fomentan la adquisición de conocimientos y habilidades en la empresa, la eficiencia productiva industrial y la capacitación de los recursos humanos en áreas determinadas; empero, prescinden de la revalorización social de los procesos de aprendizaje y del desarrollo de medios locales generadores de economías externas, circunstancia que limita la creación de un entorno propicio para el desarrollo local.

En Michoacán, casi la mitad de la población ocupada labora en el sector de servicios, en seis lustros éste creció 29.6% (SEPLADE, 2004). En las leyes analizadas, las dirigidas a este sector son la ley federal de turismo y parcialmente la ley federal de comercio exterior, las cuales no fomentan la formación de aglomeraciones industriales. La actividad turística en el estado tiene grandes oportunidades para su crecimiento debido a que el Producto Interno Bruto en esta rama económica tiene una tendencia ascendente y positiva, corresponde a la Comisión Legislativa de Dictamen de Turismo del Congreso del Estado elaborar un dictamen de ley, desde el enfoque del desarrollo local, para regular la actividad turística de la entidad y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de amplias regiones con potencial para el crecimiento de esta actividad.

Por otro lado, la mitad de las empresas del estado se concentran en el comercio y más del 90% de éstas operan al por menor. Además, la pobreza en las ciudades se vincula a este sector económico. El marco legislativo que atiende a estas actividades debe coadyuvar a la formación de redes de subcontratación en la localidad, así como en la creación de nuevos emprendimientos productivos relacionados con la actividad dinámica del territorio.

También, es necesario comentar que la ley federal de inversión extranjera, la ley estatal de fomento y desarrollo económico, la ley estatal de desarrollo de ciencia y tecnología, la ley

estatal de planeación, la ley estatal orgánica municipal, pero sobre todo, la ley federal de desarrollo rural sustentable proporcionan herramientas útiles al Poder Ejecutivo para el crecimiento de los sectores económicos del estado. Sin embargo, el énfasis lo han depositado en lo económico-empresarial y no en la complejidad de la perspectiva humana y territorial, escenario que ha traído como consecuencia la omisión de aspectos sustanciales para la generación de procesos de desarrollo local, por ejemplo: la creación de climas sociales perceptibles del desarrollo endógeno y la existencia de redes locales de cooperación formales e informales.

Ahora bien, de las 24 leyes analizadas 15 apenas fomentan algún aspecto de la cultura (estructuras familiares, valores locales, características poblacionales y recursos naturales) y otras la omiten por completo. Este aspecto es muy importante de tomar en cuenta ya que el desarrollo local se produce en coexistencias humanas organizadas, donde las formas de organización, las condiciones sociales y los códigos de conducta de la población determinan los procesos de cambio.

El desarrollo local está anclado a la cultura de cada pueblo y distingue las particularidades de los grupos étnicos existentes. Los ordenamientos legales deben considerar y respetar la cultura en cada proyecto económico para favorecer los procesos de desarrollo emanados desde lo local. Además, porque el estado está constituido por 113 municipios con desigualdades en niveles socio-económicos, con tradiciones y costumbres propias, con cuatro grupos étnicos y diversidades poblacionales tanto rurales como urbanas, con recursos naturales únicos y con una sociedad basada en la familia.

La ley federal de población y la ley estatal de desarrollo urbano enfrentan una serie de desafíos, que hacen más compleja la función de vincular la demografía al potencial de desarrollo sustentable de las localidades. Estos desafíos son: 1) romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago, 2) atender las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población, y 3) aprovechar los beneficios de la movilidad territorial. Esto obedece a que en Michoacán el 39.68% de la población total se concentra en tan sólo siete ciudades (Morelia, Uruapan, Zamora, Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro y Ciudad Hidalgo), mientras que en 9,505 localidades se distribuye más de una tercera parte (35.8%). También, la población urbana en los últimos veinte años ha crecido más del 50% y el estado está sufriendo un fuerte impacto demográfico por la migración (SEPLADE, 2004: 109-114).

Cuadro 3

Análisis del marco legislativo de Michoacán y su contribución al desarrollo local

Elementos del desarrollo local	1. Sistemas productivos locales			2. Cultura	3. Participación ciudadana	4. Nuevo institucionalismo	5. Descentralización
	Capacidades tecnológicas	Sistemas de Innovación	Aglomeraciones				
Leyes para el desarrollo económico de Michoacán							
Ley federal agraria	+	+ -	+	+ -	+	+ -	
Ley federal sobre producción, certificación y comercio de semillas	+ -	+ -				+ -	
Ley federal de desarrollo rural sustentable	+	+	+	+	+	+	+
Ley federal de organizaciones ganaderas	+	+ -	+			+ -	+ -
Ley federal de pesca	+	+		+ -		+ -	
Ley federal de turismo	+	+ -		+		+ -	+
Ley federal minera	+	+ -		+ -		+ -	
Ley federal para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa	+	+	+	+ -		+ -	+
Ley federal de desarrollo social	+	+ -	+ -	+	+	+ -	+
Ley federal de comercio exterior	+			+ -		+ -	
Ley federal de inversión extranjera	+ -					+ -	
Ley federal de población	+			+		+ -	+
Ley estatal de fomento y desarrollo económico	+	+	+			+	+
Ley estatal de desarrollo de ciencia y tecnología	+	+		+		+ -	
Ley estatal de planeación	+				+	+ -	+
Ley estatal orgánica municipal	+	+		+	+	+	+
Ley estatal de desarrollo urbano	+ -			+	+	+ -	+
Ley estatal de ganadería	+ -		+	+ -		+ -	+
Ley estatal de fomento artesanal	+	+	+	+		+ -	
Ley estatal que reglamenta la aparcería agrícola y pecuaria						+ -	
Ley estatal de desarrollo forestal sustentable	+	+ -	+	+	+ -	+	+
Ley estatal de fomento apícola	+	+	+ -	+ -		+ -	+
Ley estatal de cooperación de los productores de limón		+				+ -	
Ley estatal de organizaciones agrícolas	+	+ -	+			+ -	

Nota: el símbolo "+ -" significa que la ley fomenta algunos aspectos del elemento en estudio; empero, omite otros.

Fuente: Elaboración propia basada en la información que contienen las leyes y decretos analizados, 2005.

Según los estudios de Cortés (2004), en la entidad existe una incidencia de pobreza del 70.9%, 17.2% más que en el ámbito nacional. El porcentaje de población rural pobre es del 75.5% y de población urbana pobre es del 65.5%, cifras por encima de la media nacional. Aunque se cuenta con una ley federal de desarrollo social, es perentorio que en Michoacán se emita una ley en esta dimensión desde el enfoque del desarrollo endógeno.

En otros aspectos, como el de la promoción de la participación ciudadana, se tiene que de las 24 leyes analizadas 17 no promueven el involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo. Solamente la ley federal agraria, la ley federal de desarrollo rural sustentable, la ley federal de desarrollo social, la ley estatal de planeación, la ley estatal orgánica municipal, la ley estatal de desarrollo urbano y la ley estatal de desarrollo forestal sustentable consideran la participación de la ciudadanía en la gestión pública mediante consultas, juntas de pobladores y algunas otras modalidades específicas.

La ley orgánica municipal establece instrumentos para que las comunidades participen en la elección de sus representantes públicos y procedimientos para evaluar los quehaceres realizados por éstos. La ley de planeación –en esta misma tesitura- es muy general e imprecisa en la promoción de la institucionalización de la participación ciudadana en la realización de los planes de desarrollo municipales y estatal. Gonzáles (2004: 41-45) señala que a pesar del reconocimiento formal de un sistema estatal de planeación democrática y participativa en Michoacán, en la práctica este se reduce a diversos mecanismos de consulta y no a dinámicas permanentes en las que la ciudadanía participe en la elaboración de los planes de desarrollo y en su seguimiento, control y evaluación como lo exigiría un sistema de este tipo. En conjunto, los aportes de la ley orgánica municipal y de la ley de planeación son insuficientes para la consistencia de los procesos de desarrollo local en el largo plazo.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO) y de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE) conjuga elementos favorables para el desarrollo local. La SEPLADE ha establecido la participación social en la gestión pública, pero dada la ausencia de reglamentación y vinculación con otros instrumentos, su incorporación al espacio público local es una meta que no se ha alcanzado.

Algunas leyes estatales y federales apuntan a una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre los actos de gobierno, pero lamentablemente, sus ejecuciones deben superar

vacíos de información, la falta de normatividad existente en diversas áreas de gobierno, y una añeja cultura patrimonialista sobre el uso de la información por parte de muchos funcionarios públicos.

Para López P. (2004), la participación social en Michoacán enfrenta obstáculos y resistencias, como los cambios de administraciones, los conflictos interburocráticos, la lógica partidista, la burocratización y el autoritarismo. Este proceso requiere de la construcción de una nueva cultura política y la reasignación de responsabilidades y creación de espacios para el gobierno y la sociedad.

En materia de nuevo institucionalismo, el 83% de las leyes analizadas no contempla la reducción de los costos de transacción y no tienen una metodología para analizar los aspectos sociales, políticos y culturales de la materia que regulan. Es necesario resaltar que el 100% de las leyes fomentan la creación y/o el mantenimiento de las instituciones, incluso, pareciera que la finalidad del marco legislativo es la institución y los demás elementos del desarrollo local como la participación ciudadana y la cultura funcionan como simples medios para lograr dicha finalidad.

Empero, no se puede negar que en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, el entorno institucional representa una dimensión prioritaria. En la última década, en la entidad se han presentado multitud de programas de reforma del Estado y proyectos de modernización del aparato legislativo. Estos esfuerzos no han generado mejoras sustantivas en los niveles de bienestar en las localidades de Michoacán. Se coincide con Costafreda (2005: 277-282), que lo anterior puede explicarse por dos razones: Primera, existe una confusión entre reforma institucional y reforma organizativa. Los trabajos dirigidos a la modernización del Estado se centran en lo técnico-organizativo, descuidando la naturaleza política de este tipo de reformas. Y segundo, la atención se presta exclusivamente a las instituciones formales, aquellas cuyo diseño y funcionamiento se estipula en las leyes, desatendiendo la institucionalidad informal, es decir, las pautas que aunque no están formalizadas ni explicadas en la normatividad existente son compartidas y cuentan con fuerte arraigo social.

Finalmente, en materia de descentralización, el artículo 115 constitucional y la ley orgánica municipal asignan competencias en materia económica, territorial y de prestación de servicios a los ayuntamientos de Michoacán, ambas ordenanzas confieren un protagonismo

relevante a los municipios en el diseño de la política de desarrollo local. Empero, la mitad de los municipios de la entidad tienen un nivel de bienestar social bajo, en éstos predomina un indigno ingreso per-cápita, malas condiciones de vivienda, alto nivel de desempleo y subempleo, baja participación política de la población, indiferencia total ante la problemática social y elevado índice de migración.

Persisten prácticas gubernamentales muy marcadas por el autoritarismo partidario y la dependencia a los principales grupos de poder. Hay poca descentralización de recursos y una proporción significativa de ellos están “etiquetados”. Sin embargo, empiezan a darse algunas experiencias importantes de gestión municipal democrática que es preciso alentar aunque no encuentren suficiente correspondencia con el marco legislativo vigente.

Conclusiones

Con base en el análisis de las leyes expuestas y su incidencia en el desarrollo local, se puede concluir que contamos con un marco legislativo insuficiente y débil para el fomento del desarrollo local. La mayoría de las leyes analizadas consideran la cuestión territorial desde un enfoque redistributivo y asistencial, y no a partir de la diferenciación estructural ni de la identificación de los recursos existentes en cada localidad y región michoacana. Éstas no contemplan a la localidad como un agente de transformación social y económica.

Los procesos de desarrollo local se cimientan sobre las siguientes orientaciones: 1) existencia de una basta acción social capaz de construir ciudadanía local, 2) permanencia de ciertas matrices socio-culturales, 3) efectividad de determinados desarrollos socio-productivos, y 4) presencia de contextos políticos específicos. Con respecto a esto, dos terceras partes de las leyes analizadas no promueven la participación ciudadana, de igual manera, no consideran a las aglomeraciones industriales como núcleos de sistemas productivos locales y omiten en sus consideraciones la diversidad cultural de las localidades.

Las leyes que regulan la actividad económica del estado deben contemplar en su elaboración que la capacidad de acción e interacción humana para el desarrollo solamente es posible si la sociedad local es capaz de organizarse para mantener la solidaridad entre los actores económicos, sociales y políticos. La participación de los actores implicados en la problemática local constituye una condición imprescindible para actuar sobre la misma. El

modo participativo de actuar sobre la realidad, la relevancia del actor social como sujeto del proceso, la gestión social y la transformación del plan en un producto sociopolítico con consistencia técnica, son los componentes del desarrollo local que lo distinguen de concepciones tradicionales, y es también, el nexo que hará posible el desarrollo humano.

De las 24 leyes seleccionadas solamente la ley federal de desarrollo rural sustentable fomenta la mayoría de los componentes esenciales del desarrollo local, este dispositivo legal es de elaboración reciente y constituye un referente ejemplar para el trabajo de las Comisiones Legislativas. También, es ineluctable argumentar que la ley federal de desarrollo social; la ley federal para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa; la ley estatal orgánica municipal y ley estatal de desarrollo forestal contemplan algunos elementos básicos del desarrollo local.

Para alcanzar el desarrollo socio-económico en el estado es indispensable que en el marco legislativo se introduzca la visión del desarrollo endógeno, para que el crecimiento sea desde abajo, desde lo local a lo global, menos desigual y más equitativo. Los responsables de hacer las leyes para la sociedad en su conjunto deben entender que no hay recetas, que el desarrollo no se alcanzará con las ideas del pasado, y que éste sólo podrá ser el resultado de la acción social organizada de los integrantes de las localidades.

El desafío actual es múltiple y dialéctico, hay que aprovechar todo lo positivo existente en el marco legislativo estatal para contribuir a desatar procesos locales de desarrollo y, desde estas mismas prácticas innovadoras sistematizar nuevos conocimientos que, a su vez, contribuyan de modo participativo en la generación de marcos legislativos más favorables para el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de los michoacanos.

Bibliografía

Albuquerque, F. y Cortés. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL. Santiago, Chile.

Congreso de Michoacán. 2004. *Ley de fomento apícola*. www.congresomich.gob.mx

----- 2004. *Ley de desarrollo forestal sustentable*. www.congresomich.gob.mx

----- 2004. *Ley de desarrollo de ciencia y tecnología*. www.congresomich.gob.mx

----- 2001. *Ley orgánica municipal*. www.congresomich.gob.mx

- 2000. *Ley de fomento artesanal*. www.congresomich.gob.mx
- 1998. *Ley de fomento y desarrollo económico*. www.congresomich.gob.mx
- 1997. *Ley de organizaciones agrícolas*. www.congresomich.gob.mx
- 1995. *Ley de desarrollo urbano*. www.congresomich.gob.mx
- 1989. *Ley de planeación*. www.congresomich.gob.mx
- 1974. *Ley de cooperación de productores de limón*. www.congresomich.gob.mx
- 1954. *Ley de ganadería*. www.congresomich.gob.mx
- 1935. *Ley que reglamenta la aparcería agrícola y pecuaria*. www.congresomich.gob.mx
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 2004. *Ley general de desarrollo social*.
- 2002. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones Bob.
- 2002. *Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa*.
- 2001. *Ley general de desarrollo rural sustentable*.
- 1999. *Ley federal de organizaciones ganaderas*.
- 1993. *Ley federal de inversión extranjera*.
- 1993. *Ley federal de comercio exterior*.
- 1992. *Ley federal minera*.
- 1992. *Ley federal de turismo*.
- 1992. *Ley federal de pesca*.
- 1992. *Ley federal agraria*.
- 1991. *Ley federal sobre producción, certificación y comercio de semillas*.
- 1974. *Ley general de población*.
- Coraggio, J. 1997. "La agenda del desarrollo local". Conferencia en la UBA. Apuntes para el módulo del curso de postgrado: Desarrollo local en áreas metropolitanas. Argentina.
- Cortés, Fernando y otros. 2004. "Perfiles de la pobreza en Michoacán". Ponencia presentada en la CREFAL, Pátzcuaro, Michoacán, México.
- Costafreda, A. 2005. "Del determinismo institucional a la agencia política. Escenarios para el cambio en América Latina", en: *Desarrollo local, textos cardinales*. Solari y Martínez (compiladores). FE, UMSNH. México.
- González Butrón, María Arcelia. 2004. "Planificación del desarrollo y participación social en Michoacán", en: *Realidad Económica*, No. 18, noviembre. FE, UMSNH. México.
- Haldenwang, C. 2000. "Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana", en: *Desarrollo económico local y descentralización*:

- aproximación a un marco conceptual*. Alburquerque y Cortés (compiladores). CEPAL/GTZ. Chile.
- Herrera Torres, Hugo. 2006. *Análisis del Marco Legislativo del Estado de Michoacán para el desarrollo local: revisión y propuesta*. Tesis presentada en la Maestría en Ciencias en Gestión Estratégica del Desarrollo. FE, UMSNH. México.
- López Paniagua, Rosalía. 2004. "La participación y el desarrollo local en Michoacán". Apuntes para la Maestría en Ciencias en Gestión Estratégica del Desarrollo. FE, UMSNH. México.
- Maldonado, Alberto. 2000. "Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso Colombia", en: *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Alburquerque y Cortés (compiladores). CEPAL/GTZ. Chile.
- Márquez Francisca, Sanhueza Andrea, De Ferrari Manuel, Mújica Pedro, González Rodrigo y Cáceres María. 2001. *Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual*. Proyecto de reforma y modernización del Estado. Gobierno de Chile.
- Martínez, Francisco. S/f. "Complejidad". Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Padilla, H. S. y Martín, M. L. 2003. "Relaciones interempresariales, innovación tecnológica y desarrollo regional", en: *Economía y Sociedad*, año VIII, No. 12. FE, UMSNH. México.
- Ponce Aguilar, Emilio. 1996. "La producción de muebles de madera artesanales en Michoacán", en: *Compilación electrónica de las revistas de la Facultad de Economía*. UMSNH. México.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE). 2004. *Agenda de Consulta Estadística Sectorial, 2003*. Gobierno del Estado de Michoacán.
- Solari Vicente, Andrés. 2002. "Siete teoremas sobre el desarrollo local", en: *Compilación electrónica de las revistas de la Facultad de Economía*. UMSNH. México.
- Suárez, F. 2003. "Lo local como componente estratégico del desarrollo". Apuntes para el módulo del curso de postgrado: Desarrollo local en áreas metropolitanas. Argentina.
- Vázquez Barquero, Antonio. 2000. "La política de desarrollo económico local", en: *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Alburquerque y Cortés (compiladores). CEPAL/GTZ. Chile.