

# PLANEACIÓN GUBERNAMENTAL Y COMERCIO INTERNACIONAL EN MÉXICO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

*Yolanda Sánchez Torres<sup>1</sup>*

*Adrián González Romo<sup>2</sup>*

## RESUMEN

La riqueza o pobreza de un país, no sólo se determina por la dotación de sus factores productivos, sino también en el quehacer de la administración pública en cuanto a ejecución de sus políticas, sobre todo cuando estas se circunscriben en un proceso de transformación estructural de una economía mundial globalizada. En este marco, México enfrenta desafíos nuevos que atender, de carácter histórico, social, económico, político, cultural, ambiental, geográfico, institucional y administrativo, en el advenimiento de la sociedad del conocimiento. El presente estudio analiza el desempeño de las planeación en México, enfatizando la parte de comercio exterior, donde las recetas únicas, el reduccionismo y el dogmatismo han estado muy lejos de ofrecer verdaderas alternativas de desarrollo para economías y sociedades con diferencias importantes, asociada al esquema tradicional de planeación excluyente en la toma de decisiones de arriba hacia abajo. En la búsqueda de nuevas fórmulas para el desarrollo económico y social de México, se presenta una propuesta metodológica alternativa para el diseño e instrumentación de políticas públicas, particularmente en materia de comercio exterior, que considere el carácter determinísticos de la territorialidad, con visión innovadora no sólo de los procesos técnicos sino también sociales de la complejidad sistémica de redes, bajo un

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias, con especialidad en Economía, Colegio de Postgraduados-Montecillos, Profesor investigador de Tiempo Completo en el área de Comercio Exterior del Instituto de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo, (771) 71 72000 ext. 4121, yolasato08@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias, con especialidad en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Colegio de Postgraduados-Campus, Puebla, Profesor investigador en el área de Comercio Exterior del Instituto de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Autónoma de Hidalgo, (521) 7712212658 aromo@colpos.mx.

esquema de planeación incluyente en la toma de decisiones de abajo hacia arriba. Los Sistemas Regionales de Innovación (SRI) con procesos Participativos (SRIP) retoman los planteamientos de los SRI. La experiencia demuestra que los proyectos sólo tienen éxito cuando se basan en el esfuerzo propio de los grupos destinatarios. La planeación debe partir del conocimiento pleno de la realidad y desde luego del contacto permanente con la población en el entramado de la complejidad de redes sociales y económicas que se gestan al interior de un territorio con características multidimensionales de las diferentes regiones que la integran.

**Palabras Claves:** Planeación, comercio exterior, Sistemas Regionales de Innovación Participativos (SRIP)

## INTRODUCCIÓN

México, como muchos otros países en desarrollo, se ha caracterizado por su incorporación tardía y poco fructífera en los procesos de desarrollo en diferentes momentos de la historia, atribuible a las propias condicionantes del proceso de acumulación del capital, pero también al bajo desempeño del Estado, a través de sus instituciones públicas, al no asumir tareas de importancia allí donde el mercado manifiesta fallas, por diversas circunstancias.

México forma parte de una economía mundial y como tal no puede ignorar los procesos que al interior se desarrollan, ni tampoco contraponerse a ellos. Sin embargo si tiene la posibilidad de diseñar e instrumentar una planeación innovadora, propia, con políticas públicas de carácter incluyente de largo plazo.

Las políticas públicas se definen como *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*, siendo el eje motriz del desarrollo de un país que deben responder a las diferentes problemáticas (empleo, vivienda, salud, infraestructura, entre otras) que afectan a los agentes económicos

integradores del Estado (ciudadanos, instituciones, autoridades y organizaciones), en un concepto de eficiencia y sanidad, dentro de un contexto nacional y global (Dye, 1984 citado por Ruiz, 2002:13).

El diseño de la planeación de las políticas públicas, va más allá de los modelos teóricos; no es tarea fácil, puesto que se debe identificar y definir el problema en el contexto actual y futuro, sus posibles soluciones, metas y objetivos, así como los medios y mecanismos de ejecución. En México por mucho tiempo éstas se han definido de forma tradicional, desde la parte institucional y de gobierno (de arriba hacia abajo), sin involucrar la participación del resto de los agentes. En la mayoría de los casos la participación de los ciudadanos y organizaciones (de abajo hacia arriba) en el diseño e instrumentación de las políticas públicas se reduce a procesos de legitimación más que de involucramiento en la toma de decisiones.

La implementación de las políticas públicas han existido desde la formación de los Estados de las sociedades antiguas, su reciente importancia de análisis se entiende en función del alcance que tienen en la resolución de problemáticas de diferente índole: social o económico, global o nacional, local o sectorial. Por ello en primera instancia se destina una parte del documento al análisis de la planeación en México de los últimos tres modelos económicos, destacando el desempeño del comercio internacional. Finalmente se termina con la presentación de una propuesta metodológica alternativa del proceso de planeación, particularmente para el comercio internacional de México, como un proceso territorial, sistémico, innovador y participativo (SRIP).

## **RECUESTO HISTÓRICO DE LA PLANEACIÓN Y EL COMERCIO INTERNACIONAL EN MÉXICO**

El surgimiento del Estado mexicano como institución se da con el propio reconocimiento de México como país independiente, sin embargo la atribución de Estado como rector y planificador de la vida económica, política y social, se da formalmente en 1929 con la creación de proyectos sexenales inconclusos e inconexos.

La planificación gubernamental se entiende como un proceso que articula de manera sistemática la construcción de una visión estratégica y un plan de acción que parte de una situación actual a un escenario deseable; a través de la coordinación de acciones y orientación de actores para la implementación del plan que permita el monitoreo y evaluación para la retroalimentación del proceso (García, 2010).

La planeación en México es muy reciente, se oficializó con el primer plan sexenal de Lázaro Cárdenas en 1934 y tradicionalmente se ha esquematizado en proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo.

De igual manera la relación comercial de México con el exterior se remonta a la época de la conquista, aunque bajo esquemas de apropiación más que de comercialización. Convencionalmente el proceso de comercio exterior para México, comienza con el propio reconocimiento del Estado Mexicano, como una nación independiente, sin embargo el antecedente inmediato de la institucionalización de este comercio se da con la Ordenanza General de Aduana Marítima y fronteriza, siete en total entre el periodo de 1846-1930, quien codificaba el comercio a través del único instrumento de gravamen como era el arancel, sin que existiera una cobertura uniforme del espacio nacional (Riguzzi, 2002).

El proceso de planificación en México a través de la instrumentación de políticas públicas sectoriales ha pretendido lograr un desarrollo regional, sin embargo en la mayor parte de los casos han llevado a resultados infructuosos asociados al contenido político electoral, más que la cobertura pública de la sociedad, y la determinación externa de la dinámica del proceso de acumulación mundial de capital. Esto ha sido la reiterativa de tres de los principales modelos económicos implementados en México, analizados a continuación (García, 2010):

### **El modelo primario exportador: crecimiento hacia afuera (1900-1946)**

Este modelo primario exportador o de crecimiento hacia afuera representa el periodo de transición del sistema feudalista a uno propiamente capitalista, abarca parte del Porfiriato, el Maximato posrevolucionario y hasta el cardenismo. Se desarrolla en una parte del periodo bajo el mecanismo de la Ordenanza, por lo menos hasta 1930.

La finalidad de este modelo era consolidar el sistema capitalista, articular las regiones y el mercado en un marco nacional, fortalecer el sector primario exportador y expandir las urbes a través de una redefinición de leyes y reglamentos expresada en la lucha social revolucionaria, el desarrollo de medios de comunicación y transportes, así como la creación de instituciones regidoras de la vida económica como el Banco de México (1942) y el Consejo Nacional de Economía (1928).

Bajo esta dinámica la planeación gubernamental comienza a cobrar importancia en la definición del quehacer de la economía, teniendo lugar el primer plan sexenal con Lázaro Cárdenas.

Finalmente en el periodo de 1940-1946 surge el nacionalismo revolucionario, consolidando el estado nación monopólico, que posibilitaba el proceso de transición hacia un nuevo modelo económico.

De igual manera se da un proceso de colonización del territorio en un intento de planeación regional y se instauran una serie de instituciones de apoyo direccionadas al funcionamiento del mercado internacional. En términos marxistas se podría decir que el modelo primario exportador establecería las bases en infraestructura económica y superestructura jurídica para el desarrollo de la estructura capitalista que se vería favorecida por el conflicto bélico de la segunda guerra mundial, acelerando el proceso de la instauración del modelo económico sustitutivo de importaciones.

### **El Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI): Crecimiento hacia adentro (1946-1982)**

Este modelo responde tanto a factores internos del proceso propio de la instauración de un sistema capitalista, así como a factores circunstanciales externos de la gran depresión del 29 que ponía entre dicho las concepciones del funcionamiento del mercado contra la intervención del estado y la segunda guerra mundial (Leiva, 2010). Su objetivo central era el crecimiento económico a través de la instauración de ciudades y parques industriales sustitutos de importaciones con esquema proteccionistas de comercio, el desarrollo de una estructura monopólica y oligopólica estatal y una planeación gubernamental estratégica basada en cuencas hidrológicas

El estado replazaría la inversión privada en aquellos sectores de grandes riesgos y flujos de capital, junto con ello se implementaría una serie de políticas de instrumentos de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales, aunado a políticas específicas para impulsar el desarrollo industrial y las demandas sociales crecientes, la irregularidad del abastecimiento de insumos y bienes de capital, a lo que a menudo se sumaba la, inestabilidad política (Leiva, 2010)

Este modelo dio grandes resultados, se logró un crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios. El PIB aumentó a una tasa anual promedio de 6,7% e inflación del 3.8%, entre 1955 y 1970. Las inversiones anuales subieron de un 14,3% a un 22,3% del PIB y en consecuencia el empleo y los salarios reales, duplicándose el ingreso per cápita. Sin embargo el empleo del proteccionismo y la intervención del Estado en el proceso de industrialización había sido excesivo, aunado a las prácticas administrativas de los gobiernos (corrupción y centralismo), generando un agotamiento de MSI de bienes de consumo básico, con fuerte crecimiento demográfico y un desarrollo desigual entre regiones, sectores productivos y estratos de la población reflejado en el descontento social.

Las exportaciones no crecían al ritmo necesario para financiar la creciente demanda por importaciones y la diferencia se cubría con endeudamiento externo. Los desequilibrios en la balanza de pagos comenzaron a acumularse. Por su parte la política de tipo de cambio sobrevaluada había dificultado el crecimiento de las exportaciones y la competitividad de las manufacturas mexicanas. Las exportaciones industriales no lograron insertarse en la dinámica de las corrientes comerciales. La política de protección tuvo costos crecientes, y frecuentemente adoleció de inconsistencias e, incluso agudizó sesgos anti-exportadores. Por su lado las exportaciones de productos primarios, no languidieron, y siguieron representando una alternativa de crecimiento económico. En la región, los intentos de crear una zonas de libre comercio a nivel regional (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) o subregional (Comunidades Andina y Centroamericana) no tuvieron éxito.

Cuando parecía que este modelo económico dejaría de funcionar, se presentó un segundo momento al descubrir una serie de yacimientos petroleros en el país, con un comportamiento de precios favorable a la alza; pasando las exportaciones totales, de un 15% en 1976 a un 66% en 1983 (Leiva, 2010). Esto también permitía tener acceso a una serie de recursos internacionales

que dinamizaría nuevamente el MSI en bienes de consumo duradero, intermedios y de capital. Esta fase del MSI va de 1970-1982 y tras la interrupción de los planes sexenales del primer periodo, nuevamente volverían a implementarse, con una serie de reformas de planes, ordenamientos y organizaciones a favor de un desarrollo secto-regional de polos.

Con López Portillo (1976-1982) se establecerían tres niveles de planificación: concertada (entre sectores sociales y privados); convenida (entre el gobierno federal y los estados); y obligatoria para el sector público. De igual manera surgiría la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la encomienda de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como la evaluación del financiamiento y resultados de la gestión.

El llamado milagro mexicano, no logró fructificar debido a factores externos desfavorables como la caída de los precios del petróleo, el aumento del interés por servicio de la deuda y las consecuentes devaluaciones de la moneda, pero también por la falta de un sistema integral de planificación de largo plazo, que finalmente llevaría a su fin al MSI, dando paso al modelo neoliberal de apertura.

### **El modelo neoliberal de apertura económica: crecimiento global hacia afuera (1982- )**

Ante el colapso del modelo anterior, como alternativa de un desarrollo equilibrado y equitativo, surge el modelo de economía global como parte de las condicionantes externas que imponían los procesos de acumulación de capital de organismo internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), del reiterado consenso de Washington en 1989 y sus diez recomendaciones de ajustes estructural: (1) disciplina presupuestaria; (2) reorientación del gasto público desde; (3) reforma fiscal de ampliación de base gravable; (4) liberalización financiera; (5) tipo de cambio competitivo; (6) apertura comercial; (7) liberalización de la

inversión extranjera directa; (8) privatización de empresas públicas; (9) desregulación financiera; y (10) derechos de propiedad (Bustelo, 2003).

Las reformas impulsadas por el Consenso de Washington prescindieron del Estado como agente de desarrollo. Se da el desmantelamiento de un estado benefactor a un estado regulador hacedor del marco legal de reformas constitucionales y el remplazo de la clase política tomadora de decisiones de carácter egocentrista a una ególatra capitalista de rentabilidad. Las empresas privadas (nacionales y extranjeras) adquirieron un papel protagónico en el ámbito de la producción de bienes, la inversión, la innovación y, cada vez más, en la provisión de servicios públicos y prestaciones sociales. Estas reformas se vieron favorecidas por una importante consolidación del proceso de globalización, aumentando el grado de integración de los mercados financieros, al tiempo que las innovaciones tecnológicas se diseminaban más rápidamente.

La nueva política económica estaría vinculada a la economía global a través de una política financiera y comercial de apertura contundente de flujos de mercancías y capitales, así como un reordenamiento territorial no sólo geográfico, sino también en la cobertura de poderes del nuevo federalismo, complementada por el paliativo de políticas sociales masificadoras como Pronasol, Progresá, Oportunidades, entre otros.

Dentro del proceso de apertura, Serra (2011) distinguen cuatro elementos claves: La incorporación de México al GATT en 1986 con el compromiso internacional arancelario y n arancelario; la instauración del pacto de arancel del 20% en 1987; la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 con el mayor índice de apertura (quedado sólo 329 fracciones arancelarias sujetas a permiso de las 8458); y finalmente la oleada de tratados comerciales posteriores, no funcionales a la fecha.

Serra (2011), consideró que el TLCAN fue el elemento de mayor impacto, atribuible al tamaño de mercado existente, el grado y ritmo de reciprocidad y el tratamiento y protección de los flujos de inversión. De tal forma que el grado de integración no sólo ha sido comercial, sino también de la convergencia macroeconómica y sincronización del ciclo, acompañado por un proceso de cambio institucional, en un proceso de planeación de largo plazo.

Sin duda el símbolo emblemático de este modelo de apertura ha sido la dinámica del crecimiento de las exportaciones y la composición de las mismas, mayoritariamente manufactureras, que en 1982 representaban apenas el 14% de las exportaciones, en 1989 alcanzaron a un 55% y para 2013 el 84% de las no petroleras (INEGI, 2014). Sin embargo estas han funcionado como “enclaves” de redes globales de producción, fuera de una integración plena con las economías locales, aumentando la subutilización de los factores y agudizando la “heterogeneidad estructural” (Leiva, 2010). Por ello las repercusiones en la estructura productiva dista mucho de aquella pronosticada por el TLCAN, ya que si bien es cierto que las exportaciones han aumentado, también las importaciones de bienes intermedios y finales han aumentado, sustituyendo en muchos casos los insumos nacionales (Cardero, 2008). Así la tan soslayada ventaja que representaría el TLCAN para México (Weintraub, 1993 y Ramírez de la O, 1991), en cuanto al incremento del empleo y la productividad, el ingreso real, la asignación de recursos para economías de escala está aún lejos de ser una realidad.

Cardero (2008), en un análisis que hace de la estructura productiva mexicana, a través de la matriz de insumo producto, en el periodo 1980-2000, encuentra que la integración vertical del sector productivo interno cayó, el incremento del empleo se dio en aquellos sectores tradicionales como el textil, sin embargo el empleo general (391 empleos) estaba muy por debajo del requerido (un millón de empleos).

Este modelo ha tenido matices muy particulares como la alternancia de gobiernos, que lejos de romper con los esquemas tradicionales del funcionamiento de la economía y la vida política y social, los ha reproducido, generando un desarrollo económico y social desequilibrado y excluyente, con una extrapolación de sectores y regiones que profundiza la disparidad inherente del funcionamiento contradictorio del proceso de acumulación de capital. De tal forma que sólo la sociedad mexicana es quien puede determinar el momento en que deberá cambiarse el rumbo del modelo económico general y regional, en donde el territorio corpifique y consolide la idea de nación en el sentido territorial, económico, político, social y ambiental (García, 2010).

La tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 2003 fue de 2,6% anual (1% por habitante); la mitad del correspondiente al periodo de industrialización dirigida por el Estado, entre 1950 y 1980. El porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza era mayor en 2002 que en 1980 (Leiva, 2010).

Bajo este esquema de profundización de las desigualdades regionales en México<sup>3</sup>, se apertura un espacio para plantear nuevamente los temas básicos de la planificación, sus objetivos, métodos y requerimientos institucionales de mediano y largo plazo que permitan orientar esfuerzos para la construcción del futuro, ante un Plan Nacional de Desarrollo desligado de su programación presupuestal, en donde la evaluación del gasto se enfoca más a un control que a una evaluación de los resultados obtenidos de los recursos empleados y en donde los procesos de foros de consulta con la participación de ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas, así como representantes de los gobiernos estatales y municipales, sirven para legitimar el contenido

---

<sup>3</sup> Después de 1995, las regiones del norte del país crecieron a tasas anuales del 6%, mientras que las del sur sólo a una tasa del 0,4% anual (Leiva, 2010).

social de los mismos que les permita mantener el poder económico y político de la clase hegemónica nacional, sin que exista una mejora en la tan soslayada calidad de vida de la población, que pueden entender las cifras de los indicadores macroeconómicas, pero que le es imposible vivir con ellos. En este sentido presenta una propuesta metodológica de los SRIP, para la planeación del desarrollo en México, en general, y particularmente para algunos aspectos como el comercio internacional, fuera de beneficios de grupos económicos y sectores sociales.

## **LOS SRIP: UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DE LA PLANEACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL PARA MÉXICO**

La dinámica de la economía mundial se caracteriza por una constante de incertidumbre y cambios profundos que demanda un sector externo sólido como factor clave del crecimiento de las economías locales y, con ello, las bases de un desarrollo sostenible y equitativo.

Lo anterior exige visualizar el comercio internacional, dentro del fenómeno de revalorización de la dimensión territorial en los procesos contemporáneos de desarrollo, con un despliegue de factores económicos, políticos, sociales y ambientales en donde se destaque el papel de las regiones y las localidades, no sólo en la economía nacional sino también mundial (Bitar, 2014).

En un contexto en donde el comercio internacional es causa y efecto del proceso de globalización, como un proceso cíclico de retroalimentación, es difícil concebir al desarrollo económico sin comercio, pero aún más, el lograrlo sin una definición e implementación clara de las estrategias territoriales, particularmente en materia de comercio exterior, bajo las premisas de la innovación y complejidad de las relaciones económicas y sociales. Por ello, se consideran los planteamientos del modelo de los Sistema Regional de Innovación.

La experiencia demuestra que los proyectos sólo tienen éxito cuando se basan en el esfuerzo propio de los grupos destinatarios. La planeación debe partir del conocimiento pleno de la realidad y desde luego del contacto permanente con la población en el entramado de la complejidad de redes sociales y económicas que se gestan al interior de un territorio. Por ello, se hace necesario en primera instancia el reconocimiento del papel que desempeñan los diferentes agentes económicos y sociales que forman parte de una región, a través de la implementación de la metodología ZOPP (por sus siglas en alemán Ziel-Orientierte Projekt-Planung, en español: Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos), como un sistema de procedimientos e instrumentos para una planificación de proyectos orientada a objetivos.

Tradicionalmente la planeación en México se ha dado de arriba hacia abajo, dejando en el mejor de los casos a los actores sociales como simples fuentes de consulta sin que tomen un papel activo en la identificación y solución de su problemática. La planeación participativa es una forma de planear el desarrollo de abajo hacia arriba, tomando en cuenta las opiniones de los diferentes involucrados a través de la implementación de talleres de trabajo participativo. La experiencia demuestra que los proyectos sólo tienen éxito cuando se basan en el esfuerzo propio de los grupos destinatarios, Terrones y Sánchez (2010), han aplicado la Planeación Participativa en el estado de Hidalgo para diseño de estrategias de desarrollo económico y social en Actopan Hidalgo, y Terrones (2013) en el municipio de Acaxochitlán Hidalgo; concluyeron, que el fomento a la competitividad de la pequeñas y medianas empresas en los municipios de estudio se deberían dar a través del financiamiento, mejoramiento de la infraestructura y estudios de factibilidad para la

En la actualidad, México es el segundo país en el mundo con más tratados comerciales, sólo por debajo de Chile, teniendo 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países (TLCs), 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) y 9 acuerdos

de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Aunado a ello, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la ALADI (SE, 2014).

Así entonces la presente propuesta metodológica, retoma elementos de los SRI y de la metodología de planeación participativa por lo que para entender el alcance de los Sistemas Regionales de Innovación Participativos (SRIP), es necesario describir la composición de cada una de ellas.

### **Sistema Regional de Innovación (SRI)**

Cada lugar es, al mismo tiempo, objeto de una razón global y de una razón local que conviven dialécticamente (Rosales, 2009). Bajo este enfoque los SRI representan un acercamiento apropiado cuando se tiene como horizonte la posibilidad de un desarrollo endógeno en un mercado globalizado.

Los SRI, tienen como parte de su fundamento teórico, las teorías de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno, pero además busca dar cuenta de cómo las cosas están ocurriendo actualmente, para poder aprovechar las oportunidades presentes en el territorio y alcanzar un estado deseado en el futuro (Montero, 1999).

Un SRI puede ser definido como un “conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y/o difundir innovaciones tecnológicas” (Carlson y Stankiewicz, 1991:65). Se dice que es una estructura que genera, desarrolla,

transfiere y comercializa innovación a favor de un crecimiento competitivo regional y en consecuencia del bienestar de la sociedad.

La experiencia contemporánea demuestra que a largo plazo, el crecimiento económico debe sustentarse cada vez más en la potencialidad del capital físico, humano y el conocimiento (ciencia y tecnología), como pilares del aumento de la productividad, con la participación de los diferentes actores (empresas e instituciones) que generen una sinergia sistémica y social. Donde la innovación se presenta como un elemento central que posibilita no sólo la competitividad, sino también la colaboración de los involucrados (Moncayo, 2003).

Los modelos de los SRI, son una aplicación de los conceptos de eficiencia colectiva y competitividad sistémica a un área estratégica para el desarrollo de los países y los territorios, en donde la conexión productiva de la comunidad local se ve reflejada en la creación de redes innovadoras, entendidas como “un nudo de relaciones entre actores que se benefician de pertenecer a ella”, que ayudan a difundir el conocimiento tácito. Por ello es importante que la aplicación de un modelo SRI tenga presente en todo momento tres elementos conceptuales (Montero, 1999):

- a) Redes sociales: para la conformación de los sistemas de innovación.
- b) Dimensión territorial y carácter local de la difusión de conocimiento: para determinar la evolución y difusión de las innovaciones.
- c) Carácter tácito de la difusión de conocimiento: para permitir la acumulación tecnológica basada en la experiencia y contactos interpersonales.

Para poder implementar un modelo SRI, es necesario tener sumamente claro los principales desafíos productivos de la región de estudio, pudiéndose determinar en base a los datos secundarios disponibles sobre el perfil económico-productivo regional, su situación social, la

oferta educativa disponible y la infraestructura científico-tecnológica existente. Sin embargo la validación del análisis, debe realizarse en conjunto con los actores regionales, como parte de una visión compartida del presente y el futuro. Las instituciones externas sólo son apoyo que proveen medios que facilitan y potencializan el crecimiento regional, pero la orientación y el contenido del proceso de desarrollo radica justamente en la capacidad de la acción colectiva. Por ello se propone la implementación de la metodología de planeación participativa, puesto que responde a la modelación de los SRI, comenzando por una perspectiva de análisis no tradicional de abajo hacia arriba.

### **Planeación Participativa (ZOPP)**

Este método es participativo, reflexivo y de toma de decisiones por consenso, con equipos de trabajo interdisciplinarios y sin diferencia de jerarquías entre sus participantes. El fundamento de trabajo es un diagnóstico participativo, con una visión conjunta y una estrategia de acción concertada entre los participantes que permita diseñar un concepto de trabajo (plan, programa o proyecto) para alcanzar cambios positivos al nivel que se requiera.

Los aspectos a considerar en la metodología ZOPP son los siguientes (GTZ, 1995):

- a) *Árbol de Problemas*. Es el diagnóstico de la situación, realizado a partir de la identificación del problema central y la visualización y análisis de las causas y efectos que origina dicho problema.
- b) *Árbol de Objetivos*. Es un instrumento para la toma de decisiones, por ello, también se le llama *Árbol de Decisiones* y describe la situación deseada a la que se quiere llegar mediante la solución de los problemas, transformando las relaciones causa- efecto en relaciones medios-fines.

c) *Análisis de Involucrados*. Se caracterizan todas las personas, grupos y organizaciones involucradas directa e indirectamente con el proyecto, indicando sus funciones, intereses, fortalezas y debilidades.

d) *Matriz de Planeación de Proyecto (MPP)*. En ella, se expresa, de manera integrada, la estrategia de ejecución del proyecto, misma que comprende la definición del objetivo superior, objetivo del proyecto y la relación de resultados y actividades, así como sus indicadores verificables objetivamente y supuestos.

e) *Planeación Operativa de Proyecto*. Contiene una desagregación de las actividades principales contenidas en la Matriz de Planeación de Proyecto (MPP) en subactividades, con una asignación de atributos que permiten hacer administrables o monitoreables las actividades, como resultados esperados, fechas de ejecución, responsables y los supuestos.

En México, la Planeación Participativa se ha aplicado para diseñar el manejo integral de acuíferos; elaborar e implementar planes de desarrollo municipal de corto y largo plazo (municipios de Actopan y Acaxochitlán, Hidalgo) (Terrones, 2013); y en el diagnóstico y diseño de estrategias de desarrollo en los sectores textil, comercio, tabique y lácteo en los municipios de Cuautepec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo, Hidalgo (Sánchez *et al.*, 2014)

*Talleres de Planeación Participativa*: La instrumentación de la metodología del ZOPP se da a través de talleres con los involucrados. El número de ellos y la etapa de planificación dependerán del asunto en cuestión, considerando a quién se da participación y en qué forma. La Planeación Participativa sirve para desarrollar la concepción del proyecto a partir del punto de vista de los afectados (Terrones y Sánchez, 2010).

En síntesis la propuesta de los SRIP pretenden lograr dinámicas estructurales innovadoras bajo el carácter determinístico de la territorialidad y la complejidad sistémica de redes que de pauta a

la generación e instrumentación de una planeación ordenada de largo plazo, pero sobre todo que responda a la necesidades propias de aquellas regiones y sectores para quienes fueron diseñadas.

## **CONCLUSIONES**

La dinámica actual de la economía mundial, sin duda exige grandes retos, sobre todo para aquellas economías cuya referencia histórica conlleva a fracasos continuos por la instauración de sus sistemas de planeación asociados a procesos electorales y reproducción de poderes, como el caso de México.

Es necesario instrumentar nuevas propuestas que se definan al interior de las propias economías y no como condicionantes, de actos de buena fe, del proceso de acumulación de capital y del poder hegemónico mundial. La tarea sin duda no es fácil, sobre todo cuando los grupos de poder interno propician y reproducen estos esquemas de dominio, en donde la sociedad únicamente se ve como un instrumento de legitimación de sus acciones.

La propuesta metodológica de los Sistemas Regionales de Innovación Participativos (SRIP) a los que se hace referencia en el presente estudio, pretende abonar al proceso de la planeación en México y particularmente se busca implementar para determinar el potencial exportador en el estado de Hidalgo, como parte del programa en Comercio Exterior en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Esta aproximación metodológica, aún dista mucho de ser una propuesta completamente estructurada. Sin embargo se tiene el firme propósito de ser concluida y llevada a la práctica en el corto plazo, para implementar acciones muy concretas en el mediano y largo plazo que detonen la potencialidad exportadora de las diferentes regiones que conforman el estado de

Hidalgo. Ello, en base a los cuatro elementos fundamentales de análisis de los SRIP: territorialidad, innovación, sistematización de redes y planeación participativa.

Bajo el planteamiento de los SRIP, la vinculación entre sectores productivos-universidad-dependencias gubernamentales se convierte en un fenómeno obligado, donde las Instituciones de Educación Superior (IES), como la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo juegan un papel clave como generadoras y transmisoras del conocimiento, en un trabajo colaborativo con los sector productivos y dependencias gubernamentales para la definición de metodologías que permitan el diseño e instrumentación de una planeación de corto y largo plazo, que responda a las necesidades de la población e incidan a favor de un mayor desarrollo regional y bienestar de la sociedad. Bajo un esquema de planeación territorial sistémico participativo de redes.

Quizás, para algunos, los SRIP sea una propuesta metodológica utópica, como en algún momento enunciara algún colega investigador. Sin embargo, al final de cuentas la investigación es un proceso que se construye día a día. Por lo que la presente propuesta pretende ser por lo menos, un punto de indicio bibliográfico para aquellos que quieran desarrollar modelos más acabados sobre el proceso de planeación en México.

## BIBLIOGRAFÍA

**Bitar, S.**, (2014) “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina” en CEPAL-Gestión Pública. No. 78, 58 p.

**Bustelo, P.**, (2003) “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.pdf> [accesado el 27 de mayo de 2014].

**Cardero, M. E., y F., Aroche** (2008) “Cambio estructural comandado por la apertura comercial. El caso de la economía mexicana” en *Estudios económicos*, vol. 23, Núm. 2: 2032-252.

**Carlson, B. y Stankiewicz, R.**, (1991) “On the nature, function and composition of technological systems” en *Journal of Evolutionary Economics* [En Línea]. Vol.1, No. 2: 93-118, Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007%2F01224915#page-2> [accesado el 10 de enero 2014].

**García M., F.**, (2010) “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)” en *Investigaciones Geográficas*, Núm. 71:102-121.

**GTZ** (Agencia Alemana de Cooperación Técnica: Team Technologies), (1995) Marco orientativo para la ejecución de proyectos de la Cooperación Técnica alemana a través de la GTZ. México: GTZ.

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**, (2014) Balanza Comercial En México, disponible en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/exterior/mensual/ece/bcmm.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/exterior/mensual/ece/bcmm.pdf) (consultado el 5 de enero de 2014).

**Leiva, L., J.**, (2010) *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, CEPAL [En línea], disponible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42466/CEPAL\\_05\\_MIOLO.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42466/CEPAL_05_MIOLO.pdf) [accesado el 20 de junio de 2014]

**Moncayo J., Edgard,** (2003) “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y de la globalización” en *Desafíos*. No. 7: 50-99, disponible en <http://www.revistas.urosario.edu>. [accesado el 27 octubre de 2013].

**Montero C, y P. Morris,** (1999) “Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno: Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación” [En Línea], disponible en [http://www.academia.edu/3368448/Territorio\\_competitividad\\_sistemica\\_y\\_desarrollo\\_endogeno.\\_Metodologia\\_para\\_el\\_estudio\\_de\\_los\\_sistemas\\_regionales\\_de\\_innovacion](http://www.academia.edu/3368448/Territorio_competitividad_sistemica_y_desarrollo_endogeno._Metodologia_para_el_estudio_de_los_sistemas_regionales_de_innovacion) [accesado el 9 de diciembre de 2013].

**Ramírez de la O, R.,** (1991). “A Mexican Vision of North American Economic Integration”, en S. Globerman (comp.), *Continental Accord: North American Economic Integration*, the Fraser Institute, Canada.

**Riguzzi, p.,** (2002) “La política comercial en México, 1856-1930: fuentes y problemas”, Instituto Mora [En línea], disponible en 2002. [file:///C:/Users/UAEH/Downloads/151-196-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/UAEH/Downloads/151-196-1-PB%20(1).pdf) [accesado el 28 de mayo 2014].

**Rosales, O.,** (2009) “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista CEPAL*, No 97:152-176.

**Ruiz, S., C.,** (2002) *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza y Valdez [En línea], México, disponible en <http://www.insumisos.com/lecturas2012/LECTURAS%20DE%20TERCERA%20SEMANA%20DE%20ENERO%20DE%202012.pdf> [accesado el 15 de mayo de 2014].

**Sánchez, Y.; Terrones, A. y Domínguez, B.** (2014) “Evaluación de proyectos productivos y conformación de redes en la región Tulancingo, Hidalgo”, Reporte Técnico.

**Secretaría de Economía (SE), (2014)** Tratados comerciales de México.

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>, (consultada el 13 diciembre 2013).

**Serra, P., J.,** La apertura comercial en México, Conferencia, disponible en

<http://www.sai.com.mx/admin/uploads/archivos/arch201106020315465525Apertura.pdf>

[accesado el 19 de junio de 2014]

**Terrones, A. y Sánchez, Y., (2010).** Planeación participativa: Teoría y práctica. México: Plaza y Valdés y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

**Terrones Cordero, Aníbal.** 2013. Planeación participativa para elaborar un plan de desarrollo municipal: el caso de Acaxochitlán, Hidalgo. *Economía, Sociedad y Territorio* XII (42): 521-559.

**Weintraub, S., (1993)** “La modelación de los efectos industriales del TLC” en *Economía Mexicana*, vol. II, Núm. especial: 155-190.