

## **Agenda de las acciones públicas para un desarrollo regional sustentable**

*Mariano Velasco Torres<sup>1</sup>*

### **Introducción**

El objetivo de este trabajo es definir las acciones públicas de los actores que se deben agendar desde lo local para garantizar un desarrollo regional sustentable. Estas acciones consideran la participación de todos los actores del desarrollo regional.

La necesidad de definir una agenda para el desarrollo regional, es por que en el país existen desequilibrios regionales que se explican no solo por la existencia de actividades modernas y tradicionales en algunas regiones, sino también por la presencia de actividades que están mas ligadas al comercio internacional y a los flujos de capital internacional, lo que permite invertir en infraestructura productiva sin que se generan encadenamientos productivos con otros sectores de acuerdo a las potencialidades de la región. Otro contraste se presenta con las regiones cuyo dinamismo es endógeno y su desarrollo depende de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y los ciudadanos.

Por tanto, las acciones que entran a la agenda del desarrollo regional y que se proponen en este trabajo, corresponden a las oportunidades que los actores tienen desde los espacios locales, es decir, acciones endógenas para el desarrollo. La promoción de estas acciones corresponden en un primer momento a los gobiernos locales, dado que es un actor más estructurado y más organizado en las proximidades territoriales, en un segundo momento, es responsabilidad de la institucionalización del desarrollo a partir de la planificación estratégica, donde se considera ya a todos los actores del desarrollo regional.

Con la participación de todos los actores -que de manera general lo hemos agrupado en el sector gubernamental, representaciones del sector privado y la ciudadanía- las acciones que

---

<sup>1</sup>Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Tel 22 21 85 21 30 y (222) 8 91 73 27, [mariano\\_economia@yahoo.com.mx](mailto:mariano_economia@yahoo.com.mx)

se agendan le hemos denominado acciones públicas y por tanto, no son exclusivas de los gobiernos locales como actores, sino es una agenda consensuada que articulan las acciones de todos los actores independientemente de las características de la región. En otros términos, podría denominarse la agenda del instituto creado para fines del desarrollo regional, una institución, claro esta, donde se admite la participación de todos los actores locales del desarrollo.

La exposición del trabajo esta estructurado en cuatro apartados, en el primero se justifica la endogeneización del desarrollo por los pocos o nulos beneficios regionales resultantes del proceso de globalización y de manera particular de los flujos de inversión extranjera directa. En un segundo, se identifican los actores del desarrollo regional, cuya configuración tradicional se caracteriza por desarticulaciones al buscar siempre el beneficio sectorial o individual, respecto a la participación ciudadana es incipiente o no existe en muchos de los espacios locales. El tercer apartado analiza las condiciones que favorecen el desarrollo regional, no solo de los recursos naturales que definen la vocación productiva de las regiones, sino también de los factores especializados como los servicios de consultaría, servicios financieros, instituciones de educación superior y centros de investigación y desarrollo, estos últimos permiten las transformaciones y las innovaciones en el sector gubernamental y en el sector privado. En el último apartado (apartado cuatro) se especifica la agenda de las acciones públicas para: a) el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales, b) la sustentabilidad del desarrollo mediante su institucionalización, c) el fortalecimiento de los mercados regionales y d) el fortalecimiento de las capacidades productivas de las regiones.

### **1. El desarrollo endógeno territorial como una alternativa sostenible**

La importancia de una dimensión espacial como categoría de análisis, no solo político sino también económico, esta asociada, dice Kats (2001, p. 142), al proceso de globalización del orden económico mundial, siendo por tanto, la proximidad geográfica una fuente importante de ventajas competitivas para las firmas en términos de economías de escala y economías de aglomeración. Pero la importancia de la dimensión espacial (de la cual nos ocupamos en el presente trabajo) también esta en las disparidades regionales y en el desarrollo endógeno de los espacios locales vista desde una perspectiva social como resultado del desarrollo económico globalizado.

Estos contrastes regionales en el país, que no se explican por las políticas de gobierno y los flujos de inversión extranjera directa, se expresan por una parte, en las diferencias económicas de las entidades del centro del país respecto a la del norte, las cuales compiten por los flujos de inversión, también, la presencia de actividades primarias, extractivas y de transformación insertadas al comercio exterior, han definido un ingreso per cápita más alto en algunas Entidades Federativas del norte del país respecto a las del sur (caso de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz), por si fuese poco, los conglomerados industriales han provocado flujos migratorios hacia las ciudades expandiendo las manchas urbanas que demandan cada vez más servicios públicos.

La inversión privada (incluyendo la inversión extranjera directa) y la dinámica poblacional definen un patrón de desarrollo económico en las proximidades de las localidades más pobladas (poblaciones urbanas en cuya superficie habitan más de 2500 habitantes) al aprovechar las ventajas comparativas y competitivas. Sus efectos marcan la diferencia en la dinámica del empleo y se expresan en los desequilibrios sociales y espaciales en los diferentes componentes del desarrollo como la generación de riqueza, los niveles de educación, salud y alimentación.

La presencia de municipios con déficits fiscales o peor aun la dependencia fiscal tanto de la Federación como del Estado no resuelven estas disparidades regionales, cuando los recursos están etiquetados desde la federación y se destinan en mayor proporción a la creación de infraestructura urbana (obra pública) dependiendo de la dinámica poblacional de las localidades.

Otro de los aspectos de las grandes desigualdades de desarrollo entre regiones es el resultado de una desequilibrada distribución geográfica de actividades, las cuales se relacionan con aspectos climáticos determinados por la altura, la presencia de los recursos naturales explotables, la composición del suelo y la superficie adecuada para la realización de actividades económicas, sean estas agrícolas, extractivas o manufactureras.

En el ámbito público es necesario repensar el desarrollo resultante no solo de procesos económicos macro, sino también, dice Cabrero (2006, p. 45) en términos de un modelo de acción pública más amplia orientada al desarrollo integral de un territorio determinado.

En la actualidad, la acción pública territorial se caracteriza por la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización, y los métodos tradicionales de acuerdo entre agencias y actores son disfuncionales dada la verticalidad de las decisiones. Siguiendo con Cabrero (2006, p. 43), “es indudable que la acción pública regional y local se ha ido diversificando, han aparecido nuevos actores, se han activado nuevos intereses, se inició la competencia público-privada por los servicios urbanos y la coordinación horizontal se ha constituido en un elemento central para la acción territorial”.

En la medida en que la acción pública local es capaz de promover el desarrollo se puede pensar en una capacidad de autogestión de lo local en relación con lo nacional, y por lo tanto el estudio de la acción pública local cobra importancia como espacio de análisis relevante y con una cierta especificidad; estaríamos por así decirlo, frente a un modelo endógeno de acción pública.

Ante estos retos, es necesario impulsar el desarrollo desde la proximidad territorial, donde los actores sean considerados no solo en la planeación sino también en la construcción de la competitividad de los espacios locales, la institucionalización de la participación de los actores será estratégico para darle sustentabilidad al desarrollo regional.

## **2. Los actores estratégicos del desarrollo local**

Para entender el papel de la acción pública y poder planear adecuadamente el desarrollo en las proximidades territoriales, es necesario identificar los actores en los espacios locales y su papel en el desarrollo regional, de esta manera, estaremos en posibilidades de distinguir las acciones que le corresponde a los gobiernos locales para impulsar la endogenización del desarrollo.

Como hemos señalado líneas arriba, los agentes del desarrollo regional son diversos y pueden ser clasificados, según Cabrero (2006, p. 356), en forma agregada en gubernamentales y no gubernamentales o de acuerdo con Sepúlveda (2001, p-45) en sector público, sector privado y al conjunto de la sociedad civil. Continuando con Sepúlveda, los actores también pueden ser caracterizados en una forma más desagregada, en este caso, “se destaca el rol jugado por el gobierno municipal o provincial y sus agencias vinculadas a temáticas de desarrollo, las organizaciones representantes del sector privado (cámaras empresariales, sectoriales y comerciales), las firmas productivas, industriales y de servicios y

los establecimientos productivos del sector primario, las instituciones financieras, las organizaciones sindicales, los colegios de profesionales y consultores, las universidades y las escuelas técnicas, los institutos de investigación y desarrollo, los centros de servicios empresariales y las agencias de desarrollo, las instituciones mutualistas y cooperativas”, pero también agregaríamos, en los que Cabrero hace énfasis en una de sus investigaciones sobre las configuraciones gubernamentales, las asociaciones civiles y las sociedades civiles. Respecto al sector privado, diría Sepúlveda (2001, p. 46), su papel ha sido la conformación de regionalismos de tipo funcional, que dan prioridad a aspectos relativos a la producción, en este sentido, sus intereses están allí donde la plataforma política está construida sobre aspectos altamente sensibles para el sector, como pueden ser una política que los favorezcan en términos impositivos y/o en relación a los marcos regulatorios que los afectan, pero también en aquellos espacios locales donde la disponibilidad de factores (trabajo o recursos primarios) le generan ventajas competitivas en términos de costos de producción. Sin embargo, el denominador común en los espacios locales es la fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas (PyMES) que prevalecen a partir de sus clientes y actores regionales. En términos generales, dice Sepúlveda (2001, p. 46), estas empresas presentan una serie de características por las cuales ellas se desenvuelven en ámbitos territoriales específicos y son más dependientes de factores y ventajas competitivas locales, aunque no necesariamente de su estrategia de mediano y largo plazo. Por ejemplo, las PYMEs están más restringidas a mercados locales y regionales, tienen una menor capacidad para la relocalización de sus actividades en otras regiones, una menor capacidad sectorial para defender sus intereses en ámbitos políticos nacionales y, por otra parte, son cada vez más dependientes de la existencia de bienes públicos y servicios empresariales en los territorios donde están localizadas.

La representación del sector productivo (las cámaras de comercio, industria, u otras cámaras sectoriales) suelen contar con estructuras gerenciales más tradicionales, cuya funcionalidad está más asociada a la organización de la defensa del interés sectorial frente a problemas impositivos y marcos regulatorios que a cuestiones más vinculadas al desarrollo productivo como la innovación y a la inserción externa como detonantes de desarrollo. (Sepúlveda, 2001, P.47)

Respecto al conjunto de la sociedad civil, como las universidades, los colegios, las consultorías, los centros de Investigación y Desarrollo (I+D), las instituciones financieras, las

asociaciones comerciales, sindicatos, asociaciones civiles, sociedades civiles, etc, tienen un papel importante en la construcción de desarrollo endógeno, desde su inclusión para la planificación hasta su institucionalización, donde se define de manera precisa su actuación para el desarrollo regional.

El sector público representado por las comisarias ejidales, las juntas auxiliares, las agencias municipales, las presidencias municipales y los gobiernos de las entidades federativas, su papel debe centrarse en el fomento del desarrollo económico del territorio, cuyas acciones se concretan en: a) la canalización del presupuesto par su inversión en infraestructura, b) establecimiento de normas y reglas que fomenten la competitividad en los espacios locales y c) fomento de la participación de los actores en el desarrollo; todas estas, acciones que van más allá de presupuestos y acciones trienales.

### **3. La condición de los factores para el desarrollo**

Para impulsar el desarrollo regional se requiere de condiciones primarias y especializadas de los factores productivos<sup>2</sup> o en otros términos de medios que permitan generar valor agregado en las regiones, las condiciones primarias se refiere a la dotación de factores naturales y la infraestructura pública disponible para facilitar la producción y la distribución de los productos, mientras que los especializados se refieren a las instituciones que proveen servicios especializados a los agentes económicos y a la configuración gubernamental.

Entre las condiciones primarias, no solo para el fortalecimiento de las capacidades productivas locales, sino también para atraer inversión encontramos:

a) La dotación de recursos naturales que generan ventajas competitivas entre regiones para la instalación de empresas según insumos y sector de producción.

La disponibilidad de los recursos naturales define las vocaciones productivas regionales y por tanto, es un punto de partida para el desarrollo regional, la especialización productiva permite la generación de valor agregado y fortalece la competitividad en las proximidades territoriales.

---

<sup>2</sup> El término especializado se retoma de Michael Porter cuando hace referencia a los atributos de las ventajas competitivas y de manera particular a la condición de los factores que los divide en básicos, generales, avanzados y especializados. Los especializados corresponde a la Investigación y desarrollo, educación, habilidades y tecnología de punta.

b) La calidad de la infraestructura pública disponible o la capacidad para crear infraestructura permite la atracción de capitales, no solo nacionales sino también de índole internacional, desde luego esto va a la par con las ventajas fiscales y regulatorias que oferten los gobiernos locales.

Las obras públicas que permiten fortalecer las capacidades productivas de las regiones pueden ser las plantas para la generación y distribución de electricidad, presas para la retención de aguas pluviales y cuencas, obras para evitar la erosión de tierras, infraestructura de riego agrícola, infraestructura para la producción de especies, infraestructura para el almacenamiento y distribución, puertos, aeropuertos, etc.

Los factores más especializadas son provistos por el sector privado y se refiere a los servicios que permitan al sector productivo generar innovaciones tanto en los procesos de producción, en productos o formas de comercialización. En otros términos, se requieren de instituciones financieras regionales para ofertar créditos y servicios financieros a los agentes económicos, dado que la restricción de efectivo inhibe los incipientes mercados regionales; se requiere de asociaciones de profesionales para ofertar servicios empresariales (jurídica, contable y comercialización), de instituciones de educación superior y técnica para la formación, la capacitación y la especialización del capital humano, así como centros de investigación y desarrollo que permita la transferencia de nuevos conocimientos.

La configuración gubernamental<sup>3</sup> debe caracterizarse por la innovación y por la transformación para generar desarrollo, de acuerdo con Cabrero (2006, p. 357-8-9), la primera se caracteriza por transformar la relación entre la configuración gubernamental y no gubernamental, el gobierno considera una mayor participación de agentes sociales en la formulación de su política, en la administración interna se generan nuevas ideas, nuevos sistemas de gestión y adaptar estructuras administrativas y de planeación, los funcionarios adaptan un perfil más diverso en su formación y en ocasiones en su trayectoria profesional. La segunda se caracteriza por admitir participación social con cambios radicales importantes en el interior de la administración municipal.

---

<sup>3</sup> El término de configuración gubernamental se retoma de Enrique Cabrero, el cual hace referencia a los modos de regulación interna o los arreglos institucionales.

Por tanto, la innovación es una de las herramientas de los gobiernos locales (gobiernos municipales y su representación en agencias y juntas auxiliares) para movilizar la acción pública y los actores no gubernamentales buscando nuevos arreglos institucionales. En este sentido, las innovaciones se pueden concretar en acciones de modernización administrativa como: a) normas y procedimientos, b) mejores técnicas, b) sistemas de gestión, c) reestructuras de organización interna. Todas estas propuestas innovadoras generarán un cambio gubernamental de mayor impacto (Cabrero, 2006, p. 379).

Cabrero esta de acuerdo con otros autores (Naschold y Daley) al organizar las medidas innovadoras adoptadas en tres tipos: las orientadas a la administración interna (sistemas de fortalecimiento fiscal, presupuestos por resultados, sistemas de calidad, estructura de organización por proyectos, reingeniería y sistemas de control); las orientadas al mercado (*contracting out* o contratos con terceros, privatización, comercialización, autonomía de gestión, etc.), y las orientadas a democratizar el sistema de gobierno (comités ciudadanos, consejos plurales de planeación urbana y referéndum, entre otras).

Una configuración gubernamental con estas características permite construir convergencias a través de la promoción y construcción de redes de política, sin embargo, existen restricciones normativas y políticas como: a) los periodos municipales trienales, b) la ausencia de la profesionalización del servidor público y c) la estructura de cabildos representados por planilla de partidos.

Respecto al sector gubernamental en las regiones, los modos de regulación interna se caracterizan por un sector que Cabrero denomina tradicional, donde existe un hermetismo en sus mecanismos que no permite establecer relaciones con el resto de los actores del desarrollo, no se realizan innovaciones de estructura y de administración, los funcionarios son inexpertos dada su única formación partidista, y las políticas son verticales diseñadas desde la Federación o el Estado para implementarse en los espacios locales. Por su parte, el sector no gubernamental en los espacios locales, dice Cabrero (2006, p. 391), tampoco reúne las condiciones para impulsar el desarrollo regional y se caracteriza por una acción generalmente desarticulada y poco cohesiva, presenta una tradición cívica poco movilizada, el capital social esta desactivado y la ciudadanización apenas esta en construcción.



De lo anterior, se podrá pensar entonces en una agenda de las acciones públicas para el desarrollo local con un fuerte componente endógeno y con factores clave para la construcción de convergencias, para ello se requiere de administradores públicos con capacidad de liderazgo y consenso en los tejidos sociales para generar confianza en el desarrollo de los espacios locales.

#### **4. La agenda de las acciones públicas para el desarrollo regional**

##### **a) Características de la agenda**

La agenda debe reunir tres características fundamentales, la primera corresponde a las acciones públicas propias de los gobiernos locales para la planificación del desarrollo, la segunda, es una agenda de política regional separada de la coyuntura política-económica y la tercera, debe ser sostenible mediante esquemas institucionales. Por tanto, para llevar a cabo las acciones públicas se requiere de una ejecución horizontal y condensada entre los actores.

Las acciones públicas para el desarrollo regional son elementos clave en la estrategia política y por tanto debe estar separado de la coyuntura política y económica, por que el desarrollo regional es antisistémico, anticíclico y se construye desde los consensos. Por tanto, en periodos electorales tanto federales como locales, las acciones diseñadas en la agenda, simplemente se retoman por las nuevas administraciones y no son propensas a modificación, solo a la innovación.

La agenda debe contemplar acciones que hagan sostenible el desarrollo, para ello dice Sepúlveda (2001, p. 33), debe asegurarse un horizonte de largo plazo a la política, esta debe ser transferida y gerenciada desde y a través de la creación de agencias de desarrollo regional u otros esquemas institucionales similares diseñados para tales efectos por los marcos de acuerdo existentes entre el sector público, privado y de la sociedad civil.

##### **b) Institucionalización del desarrollo**

Para establecer las convergencias de las configuraciones del sector gubernamental y no gubernamental que permita la sintonía en el desarrollo armónico de las regiones, no basta

con las economías de escala, economías de aglomeración o simplemente la competitividad a partir de la condición de los factores. Se requiere de consensos, de generar confianza en los actores respecto a las acciones de política pública, de la participación de los diferentes actores del desarrollo local en el diseño de la planificación estratégica del desarrollo.

Entonces cabe la pregunta ¿Cómo lograr un desarrollo armónico sustentable en las regiones? La respuesta no es nada fácil por la cantidad de actores involucrados en el desarrollo, por las estructuras heterogéneas de las proximidades territoriales, por la configuración de los gobiernos locales y por la desarticulación de la participación ciudadana. El desarrollo regional no se logra con los planes trienales de los gobiernos municipales o sexenales para el caso del gobierno federal y los gobiernos estatales, se requiere de una planificación estratégica del desarrollo de largo plazo, donde cada administración local y estatal contribuya con innovaciones sobre las metas ya trazadas. El desarrollo regional se planea desde el interior de los espacios locales, es decir endógenamente; incluye responsabilidades de varios gobiernos locales y estatales, de ahí la necesidad de gobiernos horizontales. También el desarrollo es multifacético, máxime cuando no existen condiciones locales para su despegue, como es el caso de muchas regiones del país donde existe rezago social, regiones donde las acciones de política pública son marginales.

La institucionalización de las acciones públicas y el reconocimiento de la participación de los actores en las leyes del país, garantizan la sustentabilidad del desarrollo, a esta institucionalización, algunos autores le han denominado consejos de desarrollo, institutos de planificación o agencias del desarrollo; pero la denominación no nos debe preocupar por ahora, lo que sí es necesario señalar, es que no corresponde a una figura gubernamental intermedia entre la federación y los estados, no es cuestión de federalismo para la distribución de recursos, más bien es una institución cuyo campo de acción va más allá de los límites territoriales de la división política del Municipio y de los Estados. Por tanto su campo de acción territorial está delimitado a partir de estructuras más o menos homogéneas según la condición de los factores y las capacidades productivas de las proximidades territoriales.

La institución debe ser un organismo autónomo, con figura propia cuyo fin es exclusivamente, en el sentido amplio del término, el desarrollo regional. La administración

debe estar fundada en recursos humanos profesionalizados sin afiliación partidista y con representación de todos los actores del desarrollo.

El instituto tendrá la capacidad de convocatoria para diseñar, de manera conjunta con los actores, la planificación del desarrollo regional, además de la emisión de normas, reglas y procedimientos para lograr su finalidad. Las instituciones de apoyo son los institutos de participación ciudadana (forma parte de la agenda), gobiernos locales y las cámaras de comercio e industria. Su financiamiento, una vez reconocido, debe ser por partida presupuestal y aportaciones de sus actores (fundamentalmente los gobiernos locales y representación del sector privado).

### **c) Fortalecimiento del mercado en los espacios locales**

El mercado de bienes en los espacios locales está deprimido en el sentido de que el aprovechamiento de los factores locales por parte de empresas nacionales o transnacionales no generan encadenamientos productivos hacia las demás actividades de la región, su establecimiento en los espacios locales se explica por la ventaja competitiva que les genera en los mercados donde participan al proveedoras de otras industrias más especializadas, es decir, forman parte de los denominados clusters industriales.

Por otra parte, los beneficios de la globalización expresados en términos de precios accesibles de productos, variedad de bienes, competitividad, calidad de los productos, normas y reglas de producción, no han tenido eco en las regiones del país, principalmente en las regiones rurales, dado la baja capacidad de consumo de la población, información de productos, la cultura de consumo y la falta de empleos remunerados.

Las características anteriores obligan a considerar en la agenda de las acciones públicas el fortalecimiento del mercado, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, para la comercialización de los bienes y servicios entre regiones y para incrementar la capacidad exportadora de mismas. Esto es otro de los elementos endógenos para el desarrollo regional.

Por el lado de la oferta, se requiere agendar las siguientes acciones:

- a) Crear fondos y fideicomisos a nivel regional para financiar proyectos productivos viables en la región.
- b) Aprovechar el financiamiento de programas de gobierno, fundaciones y préstamos de organismos financieros internacionales con proyectos productivos que generen un alto impacto social.
- c) Establecer los premios a la calidad a nivel regional
- d) Establecer normas de calidad de acuerdos a parámetros internacionales
- e) Establecer reglas, normas y procedimientos que fomenten la productividad de las empresas, regulen la operación o en su caso el establecimiento a nivel regional.
- f) Establecer acuerdos entre el sector público y privado para otorgar incentivos fiscales regionales
- g) Simplificación de tramites de negocios
- h) Promover los *contracting out* en los gobiernos locales para que las empresas locales puedan participar como oferentes de servicios públicos
- i) Promover las licitaciones a nivel local para que empresas locales pueden participar como proveedoras del gobierno.
- j) Promover el fomento de las actividades económicas de acuerdo a las vocaciones productivas de la región.
- k) Establecer un sistema que les permita a las empresas locales generar encadenamientos productivos regionales.
- l) Promover las actividades económicas en sectores con un alto potencial exportador.
- m) Crear una red de proveedores locales para las industrias en inclusive para los gobiernos en las regiones.
- n) Emitir convocatorias de acuerdo a las oportunidades de negocios que resulten de la organización de mercados.
- o) Promover la especialización productiva regional de acuerdo con las ventajas provistas por la condiciones de los factores e inclusive de las condiciones climáticas.

Por el lado de la demanda, partimos por reconocer que el consumo de los bienes debe rebasar las fronteras regionales y la cultura de consumo, en consecuencia se requiere de productos competitivos no solo a nivel región, sino también a nivel mundial. Las acciones que se deben agendar son las siguientes:

- a) Establecer precios e inclusive formar precios regionales que no sigan la lógica de los precios de los productos comerciables nacional e internacionalmente.
- b) Incrementar la capacidad de compra de la población consumidora local mediante la creación de empleos remunerados productivamente.
- c) Establecer un sistema regional de información de mercados donde se considere una base de datos sobre precios, productos y plazas.
- d) Organización de los mercados para una distribución estratégica y de fácil concurrencia.
- e) Crear infraestructura en espacios locales para la comercialización permanente de productos especializados (no mercados populares o tianguis)
- f) Promover los productos regionales en el exterior para aprovechar nichos de mercado.
- g) Promover los productos regionales mediante ferias regionales y nacionales.
- h) Reglamentar los establecimientos comerciales para la realización de la venta
- i) Establecer acuerdos con la banca comercial para facilitar medios de pago para el consumo
- j) Establecer esquemas de distribución para fortalecer el sistema producto-consumo.

Para implementar estas acciones públicas se requiere un cambio de cultura, tanto de las formas de consumir como de producir, lo que facilitará la reducción de la brecha tecnológica mediante la incorporaciones de tecnologías y la implementación de normas para mejorar la calidad.

**d) La institucionalización de la participación ciudadana y el aprovechamiento del capital social comunitario**

En este apartado consideramos a la participación social para dos fines específicos que tienen que ver con el desarrollo, el primero es el aprovechamiento del capital social comunitario para la realización de obras de infraestructura social necesarias para el desarrollo en los espacios locales, y segundo, el aprovechamiento de la participación ciudadana organizada para el fomento de actividades productivas que permitan generar y distribuir valor agregado en los espacios locales provistos de factores básicos. Ambas formas de aprovechamiento del capital social requiere ser institucionalizados para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en las regiones.

Admitir participación ciudadana en las acciones públicas significa reconocer el empoderamiento ciudadano y mediante su organización establecer un sentido de

corresponsabilidad social. Partiendo de este reconocimiento, dice Lombera y Cabrero (1998, p. 3) se aspira “a rediseñar un sistema de participación que permita su institucionalización y compartir objetivos básicos de redistribución y descentralización del poder desde las estructuras de gobierno hacia la ciudadanía”.

La forma de participación que se considera de utilidad para el desarrollo social integral es evidentemente la que corresponde tanto a los procesos decisorios y deliberantes debido a que las formas de participación transparentan el ejercicio de los recursos, como aquellas que les permite promover sus derechos económicos, sociales y culturales (CEPAL, 2000, p.65). El tema deja de ser una abstracción cuando se propone mecanismos de participación ciudadana y social para eficientar el gasto y promover el desarrollo con sentido social; es aquí entonces, donde se considera a los Comités de Desarrollo Social (CDS) de conformación heterogénea, pero fundamentalmente de grupos sociales, para organizar a los ciudadanos y poder impulsar el desarrollo de las regiones.

Para garantizar el desarrollo, en una primera etapa, la finalidad de la participación ciudadana es para disminuir los niveles de desigualdad social entre regiones, en este sentido, los CDS fomentarán y crearán infraestructura social básica para reducir los niveles de pobreza y marginación que caracteriza a la población. En una segunda etapa, dado el carácter intergeneracional, los diferentes rostros sociales de la pobreza y los desequilibrios regionales, los CDS tendrán la finalidad de garantizar un ingreso a los ciudadanos mediante la participación organizada en diferentes actividades económicas, tanto para el aprovechamiento racional de los recursos naturales, como para el desarrollo sostenible de la región.

Los Comités creados para incrementar la oferta de servicios públicos, contribuyen a eficientar el gasto público destinado por la Federación y la Entidad Federativa para la creación de infraestructura social en los municipios, de esta manera se garantiza el desarrollo mediante acciones solidarias entre los gobiernos locales, la participación ciudadana y el sector privado.

Los gobiernos locales pueden promover la organización de los ciudadanos como beneficiarios directos de las obras de infraestructura social, como lo señala Ontiveros (2003, p. 50), la participación ciudadana puede realizarse mediante la cooperación voluntaria en sus

diferentes denominaciones regionales: tequio, jornales, faenas, fatigas, mayordomías, junta de vecinos o padres de familia. Así, la participación se expresa en una cooperación voluntaria para el bienestar social, cooperación voluntaria para el desarrollo regional y para el control y ejercicio de los recursos públicos destinados a la inversión social.

El carácter regional y sostenible de los Comités está en la construcción de obras de infraestructura regional y en la ejecución de Programas Estatales y Federales para el desarrollo de regiones o micro regiones, consideradas como prioritarias en el país de acuerdo a los lineamientos de la política pública. Esta forma de participación ciudadana requiere de acciones intermunicipales para: a) la coordinación ciudadana en la realización de obras de infraestructura regional; b) la administración de fondos participables destinados a la creación de infraestructura; y c) la cooperación voluntaria de los ciudadanos directamente beneficiados por las obras que contribuyan con el desarrollo.

Los CDS deben integrarse tanto por el grupo específico de beneficiarios como por actores que no necesariamente pertenecen a estratos sociales populares. Con esta representación amplia y plural quedan integrados en el Comité los demandantes de obra (ciudadanos), los ejecutores del gasto (gobierno estatal y municipal) y los operarios (responsable de obras públicas del municipio).

Los Comités con participación social y ciudadana para el fomento de las actividades económicas de las regiones tienen la finalidad de generar empleos productivos a fin de garantizar un ingreso que permita satisfacer las necesidades alimentarias de la población más vulnerable, en este sentido debe prevalecer el enfoque regional con prioridad en aquellos proyectos productivos de alto impacto social bajo las siguientes vertientes económicas:

- a) Aprovechamiento de recursos naturales con potencial de mercado,
- b) Actividades económicas con generación de encadenamientos productivos,
- c) Actividades económicas que incorporen tecnologías limpias,
- d) Actividades económicas para la conservación del medio ambiente y
- e) Actividades económicas con orientación a la exportación.

Estos comités deberán contar con autonomía jurídica y autonomía financiera para el ejercicio de los recursos con fines de inversión social por lo que su institucionalización debe reconocer

su figura jurídica, los requisitos de constitución y señalar sus vertientes de desarrollo (regional, urbano o rural).

Pueden aprovecharse la transferencias de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, fondos de desarrollo de instituciones financieras, fondos del Banco Mundial y un fondo de inversión social de los gobiernos en sus diferentes esferas (Federal, Estatal y Municipal), así como las aportaciones de los ciudadanos organizados, para el financiamiento de las actividades económicas.

El campo de acción de los comités no solo puede ser en el ámbito urbano o rural como señalan algunos autores, sino también puede tener un carácter regional, su constitución puede resultar, en una primera fase, por convocatoria de comités intermunicipales a fin de garantizar el desarrollo regional, o bien, puede originarse a propuesta de partidos políticos o por convocatoria de administraciones locales; en una segunda fase, estos comités necesariamente deben constituirse a partir de su institucionalización, es decir por las agencias de desarrollo en los espacios locales.

#### **e) Fortalecimiento de los actores**

##### **i) Capacidades de gestión e innovación de los gobiernos locales**

Para impulsar el desarrollo regional endógeno (desde los espacios locales) se requiere del fortalecimiento de las capacidades gubernativas autogestivas, conducidos por líderes que no solo sean formados desde los partidos, sino también en las instituciones de educación superior con un perfil de gerentes públicos y en la misma praxis mediante el ejercicio de la administración. Esto significa la implementación del servicio profesional de carrera en las administraciones locales, la cual solo es posible si existe una figura institucional, también a nivel local, de función pública.

Por otra parte, se requiere de una estructura heterogénea de los cabildos municipales donde estén representados los ciudadanos, partidos locales o representantes de la sociedad civil, a fin de democratizar las decisiones a nivel local. La estructura heterogénea, perfiles públicos y la profesionalización son características que definen las capacidades locales para desplegar un desarrollo estratégico en las proximidades territoriales.



Si a estas capacidades le agregamos las características que definen a la Nueva Gerencia Pública (NGP), entonces estamos hablando de las posibilidades de innovación y transformación en los gobiernos locales, como condición necesaria para garantizar un desarrollo regional.

De acuerdo con Martínez (2007, p. 64), las características de la NGP se pueden agrupar en seis rubros: visión del ciudadano como cliente, mayor utilización de tecnologías de información, descentralización, rendición de cuentas, planeación estratégica y contratos con terceros.

Entre las acciones públicas para el desarrollo regional derivadas de la visión del ciudadano como cliente, podemos señalar los métodos de consulta para el consenso de la planeación regional, así como los programas de calidad tanto de los servicios públicos como de los bienes generados por el sector privado, además de los premios a la calidad a nivel local.

De acuerdo con la OCDE-SFE (2006, p. 76) el uso de las tecnologías de la información en las administración pública implica una reingeniería al interior de la estructura organizativa de la administración local, con ello la agilización de trámites para una mayor prontitud de respuestas o inclusive se facilita la prestación de servicios gubernamentales solicitados por los actores del desarrollo.

Las acciones públicas en materia de descentralización se concretan precisamente en la institucionalización a nivel local de la participación ciudadana, la institucionalización del desarrollo y la función pública local para el servicio profesional de carrera en las administraciones gubernamentales.

La rendición de cuentas es un elemento que genera confianza en los actores locales del desarrollo, no solo sobre la transparencia en la utilización del recurso público, sino también, en los procesos de evaluación y control de las acciones públicas relacionadas con el desarrollo territorial.

La planeación estratégica debe ser incluyente considerando la participación de los actores locales del desarrollo para legitimar las acciones públicas y las convergencias en el desarrollo regional. Mediante la planeación estratégica los gobiernos locales pueden crear infraestructura pública, buscar cofinanciamientos, reglamentar las actividades empresariales para su integración regional e inclusive buscar autonomía fiscal.

Las acciones correspondientes a la última característica señalada de la NGP (contratos con terceros) es la contratación de servicios con entidades privadas para la realización de obras consideradas como condiciones del desarrollo, la contratación de servicios de consultoría, contratación de servicios con las instituciones financieras para la recaudación de contribuciones o facilitar los medios de pago de las transacciones regionales.

**ii) Fortalecimiento de las capacidades innovativas en el sector no gubernamental mediante la vinculación con los centros de investigación e instituciones de educación superior**

Los centros de I+D en el país están concentrados en zonas urbanas y difícilmente realizan transferencia de conocimientos hacia el interior de las regiones según sus vocaciones productivas, es decir existe una desarticulación, no solo de los centros de I+D, sino también de los institutos de educación superior y universidades con el sector privado y con la ciudadanía. Es necesaria una descentralización de los centros educación hacia el interior de las regiones, principalmente de aquellas disciplinas del conocimiento que permitan fortalecer las capacidades innovativas en las regiones según la condición de los factores.

La vinculación de los centros de educación e investigación con los ciudadanos debe caracterizarse por la firma de convenios que establezcan sistemas de participación en la planificación estratégica para el desarrollo y la geración de novedosos procesos de decisión. La vinculación también debe fortalecer las capacidades productivas de la región mediante la formación de capital humano mediante la capacitación y la especialización, según las vocaciones productivas en los espacios locales.

Las representaciones comerciales, sectoriales e industriales como representantes del sector privado, son los directamente responsables de la vinculación al gestionar los esquemas de colaboración, mediante el establecimiento de un sistema regional de innovación tanto en productos, procesos y distribución, de esta manera el sector productivo puede acceder a capacitación especializada y consultoría desde las regiones.

Las transferencias y el aprovechamiento de tecnologías puede proporcionarse a partir de establecimiento de parques tecnológicos, incubadoras de empresas, centros de desarrollo de

tecnología, laboratorios regionales y centros experimentales, los cuales formarían parte del sistema regional de innovación.

Mediante la vinculación se puede reducir los contrastes regionales y conducir el desarrollo hacia la convergencia tecnológica, lo que permitiría fomentar la productividad de las regiones y ganar presencia en los mercados internacionales mediante una mayor competitividad.

#### **f) Fortalecimiento de las capacidades productivas regionales**

Entendemos como el fortalecimiento de las capacidades productivas regionales a la creación de infraestructura productiva, tales como carreteras, obras para el aprovechamiento del agua pluvial, centros de almacenamiento y comercialización, infraestructura educativa, creación de parques tecnológicos e industriales, puertos y aeropuertos, puentes, plantas tratadoras de desechos industriales, plantas generadoras de energía, obras para el suministro de agua, alcantarillado, plantas tratadoras de agua, entre otras obras de infraestructura.

El crear infraestructura productiva implica grandes montos de inversión, sobre todo pública, por que son los gobiernos locales en coordinación con los otros niveles los que tienen la capacidad presupuestal para satisfacer estas necesidades regionales. En la planeación del desarrollo debe procurarse la canalización de recursos presupuestales para tal fin. Como se ha señalado líneas arriba, la infraestructura productiva forma parte de las condiciones de los factores para impulsar el desarrollo regional y por tanto, es prioridad su consideración en las agendas de los gobiernos locales.

Las condiciones de los factores básicos (recursos naturales) definen las vocaciones productivas regionales, los cuales requieren ser explotados de una manera racional y sustentable, por lo que el fomento de las actividades productivas para el aprovechamiento de estos recursos naturales debe estar regulada regionalmente. Las unidades económicas deben comprometerse con el desarrollo regional, por lo que su reglamentación debe garantizar la generación de encadenamientos horizontales y verticales con otras ramas y sectores de la actividad económica. Su operación debe ser eficiente (producción responsable) para explotar los recursos naturales de una manera racional generando un valor agregado.

De acuerdo con Elizalde (2003, p. 12-20), las políticas de fomento del desarrollo local no solo deben contener incentivos fiscales, sino deben contener lineamientos para financiar fondos estructurales cuyos objetivos deben ser los siguientes: a) creación y conservación de puestos de trabajo, b) reconversión de regiones deprimidas mediante la creación y modernización de la infraestructura, c) potenciar la I+D y d) priorizar la inversión en proyectos educativos, protección al ambiente y de promoción de la calidad.

De manera general, dado que las acciones de fomento productivo corresponden a los gobiernos locales, su apalancamiento del desarrollo mediante incentivos (fiscales y financieros) y creación de infraestructura económica debe estar orientado a la generación de economías de escala, economías de aglomeración, distritos industriales y economías de enclave. De esta manera se constituye una red de empresas que facilitan la transferencia de tecnologías y la innovación tecnológica.

## **Conclusiones**

La globalización de los mercados, las acciones de política pública y el destino de los flujos de inversión no han creado las condiciones para lograr un desarrollo equilibrado en el país, al contrario existe contrastes regionales que se explican por la presencia de actividades modernas y tradicionales, regiones dotadas de infraestructura idónea para atraer capitales y regiones marginadas no provistas de estas condiciones, regiones con un nivel alto de ingreso per cápita y regiones con grandes rezagos sociales.

Ante estas circunstancias, es evidente que se requieren de acciones públicas conjuntas entre los diferentes actores para impulsar un desarrollo endógeno de las regiones, aprovechando las potencialidades de las regiones y sus vocaciones productivas, pero esto no es posible si no existe una agenda definida de acciones públicas, una planificación estratégica, consensos establecidos y confianza entre los actores.

De hecho, las acciones públicas deberían establecerse en la planificación estratégica del desarrollo regional, pero tal no existe, por que en muchas regiones los actores del desarrollo regional no están articulados, la participación es incipiente o no existen formas de participación, de ahí la necesidad de agendar las acciones públicas para un desarrollo regional sustentable.

Una vez identificado el papel estratégico de los actores del desarrollo local, es posible definir una agenda de acciones públicas, la cual debe caracterizarse por ser sostenible, planificada y separada de la coyuntura político-económica. A continuación citamos las acciones de política pública donde participan los diferentes actores de una manera concensuada para el desarrollo de las regiones.

1. La institucionalización del desarrollo. Se requiere de un instituto que de sostenibilidad al desarrollo regional y con capacidad de establecer normas, reglamentos y procedimientos de participación de los actores. También el instituto debe tener la responsabilidad de la planificación estratégica del desarrollo de las regiones.
  
2. Fortalecimiento de los mercados. Los mercados regionales se encuentran deprimidos por la falta de capacidad de consumo endógeno, presencia de instituciones financieras que faciliten las transferencias y oferten créditos, establecimientos de tamaño micro y pequeños que no generan encadenamientos productivos. Por ello se requieren acciones públicas que fortalezcan tanto la oferta como la demanda, tales como, incentivos fiscales para incrementar la oferta regional, fondos de financiamiento de las actividades regionales según vocación productiva, promoción de empresas para que oferten servicios públicos o sean proveedoras de los gobiernos, establecer un sistema de información de mercados, mecanismos de formación de precios regionales, crear una red de distribución de productos regionales mediante espacios adecuados para la comercialización de productos especializados que al mismo tiempo fomenta la competitividad.
  
3. Institucionalización de la participación ciudadana. Se requieren formas de reconocimiento de la participación ciudadana, primero para aprovechar el capital social comunitario en la formación de infraestructura social básica que satisfagan las necesidades más sentidas de la población, sobre todo, en aquellas regiones con mayores rezagos sociales y segundo, se requieren formas de organización ciudadana para que realicen actividades económicas que les permitan garantizar un ingreso y mejorar sus capacidades de consumo.
  
4. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales. La agenda debe estructurarse también a partir de acciones que incrementen las capacidades autogestivas de los gobiernos locales, tales como, el servicio profesional de carrera, la profesionalización de

los funcionarios públicos y el establecimiento de un modelo de gobierno con base a resultados según los postulados de la nueva gerencia pública.

5. Fortalecimiento de las capacidades de los actores no gubernamentales. Para que los actores adopten cambios en pro del desarrollo y abandonen la búsqueda de intereses sectoriales o individuales, se requiere de esquemas de organización, integración y cooperación basados en una planificación regional. Estas acciones se fortalecen a partir de la vinculación de las universidades, institutos y centros de I+D con la ciudadanía y las cámaras empresariales y comerciales, facilitando la capacitación y la especialización de los recursos humanos, la transferencia y la innovación de tecnologías.

6. Fortalecimiento de las capacidades productivas de la región. Se requiere agendar acciones que garanticen la canalización de recursos públicos para la creación de infraestructura productiva en las regiones, fundamentalmente para la creación de parques industriales y tecnológicos, infraestructura para el transporte de bienes y plantas tratadoras de residuos o proveedoras de energía.

## Bibliografía

Cabrero, Mendoza Enrique, 2006, *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.

CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.

Elizalde, Hevia Antonio, 2003, "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local" en serie de *Gestión Pública* no. 29, ILPES-ONU, Santiago de Chile.

Kats, Jorge y Giovanni Stumpo, 2001, "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional" en *Revista CEPAL*, no. 75, CEPAL, Diciembre 2001, Santiago de Chile.

Lombera, Rocío y Milagros Cabrera, 1998, *Rediseño institucional de la participación y concertación ciudadana: base teórica, conceptual y metodológica*, ponencia presentada en el primer encuentro de experiencias latinoamericanas "Gobernabilidad democrática y participación ciudadana", Red de Educación Popular para la Construcción del Poder Local (REPPOL), México.

Martínez, Vilchis José, 2007, "La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México", en *Buen Gobierno*, segundo semestre de 2007, México.

OCDE-SFE, 2006, *Participación ciudadana: información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Paris. (La versión en español esta a cargo de la Secretaría de la Función Pública)

Ontiveros, Ruiz Guillermo, 2003, *El Programa Nacional de Solidaridad: La política social en México 1988-1994*, México, Editorial eumed.net.

Sepúlveda, Ramírez Leandro, 2001, *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, CEPAL, Santiago de Chile.