

LXI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
Comisión Especial para el Desarrollo de Microrregiones
Foro: Análisis del desarrollo de Microrregiones

**Políticas públicas y actores sociales en
el desarrollo territorial**

Por: Dr. Carlos Bustamante Lemus*

(con las colaboraciones de:
Soc. Iván Sánchez Cervantes y
Urb. Pamela Gutiérrez)

*Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y del Sistema
Nacional de Investigadores, CONACYT
Junio de 2010.



**INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS**

Universidad Nacional
Autónoma de México



Cambios en el enfoque teórico – conceptual del desarrollo regional, en base a los cambios en los paradigmas de crecimiento y desarrollo

El crecimiento endógeno, la innovación científica y tecnológica; y



- En base al enfoque clásico de T. Hobbes [1588-1679, ed. En Español de 1996], el propósito del Estado es mantener la paz y proporcionar seguridad para todos. Tiene el derecho de usar y crear los medios necesarios para perseguir esos objetivos. Es inherente a su soberanía crear o promover un aparato administrativo y legal, así como los instrumentos e instituciones que puedan facilitar la toma de decisiones para lograr sus objetivos.



¿De qué elementos se nutren las políticas públicas y los factores de influencia?

- 1 • Conocimiento teórico – empírico
- 2 • Demandas de los grupos sociales (particulares o mayoritarios)
- 3 • Presiones políticas (externas e internas; económicas y sociales)
- 4 • Beneficio propio de los tomadores de decisión
- 5 • Recursos existentes (naturales, humanos, financieros, presupuestales)
- 6 • Diagnóstico



licas territoriales y urbanas)

- conceptual del desarrollo regional, en
nas de crecimiento y desarrollo



Hasta los años 40

De los 50 a los 70s

De los 80s hasta la consolidación
de la globalización

En el Siglo XXI



Aspectos teóricos y conceptuales en las políticas territoriales

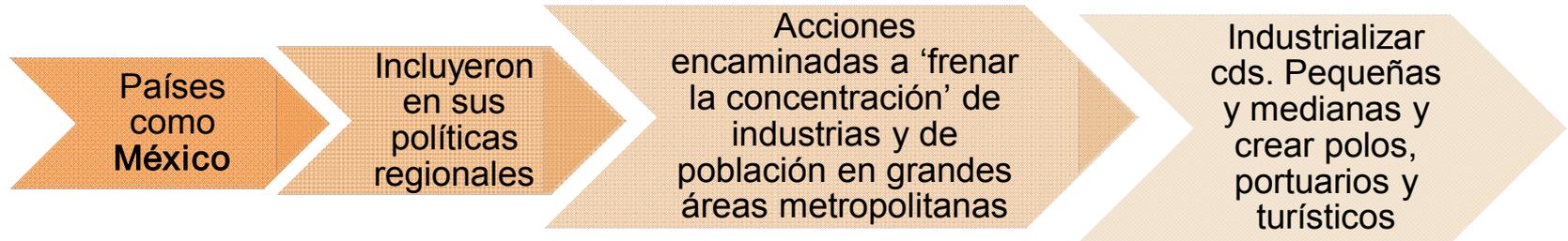
- Hasta mediados de los años 70 del siglo pasado, el problema realmente dominante era el de las desigualdades regionales, es decir, la disparidad en el crecimiento entre las regiones más dinámicas y las más atrasadas dentro de cada país.
- A este problema clave se añadían algunos más en ciertos países, como los problemas de congestión en las grandes áreas metropolitanas o la excesiva concentración económica que se producía en las capitales, donde el caso de París constituyó un ejemplo muy destacado.
- Lo que en cualquier caso se advierte con claridad es que la política regional se planteaba más como un problema de equidad y de redistribución de la renta a escala territorial, que como una simple política de desarrollo regional o política de crecimiento económico.
- Paralelamente existían también algunos ‘modelos’ mucho más críticos con el mercado y sus bondades, que mostraban cómo pueden producirse desigualdades crecientes entre las distintas áreas de un país y que propugnaban, por tanto, en la necesidad de actuar de forma compensatoria (ej.: tesis de G. Myrdal, A. O. Hirschman)



Aspectos teóricos y conceptuales en las políticas territoriales



Aspectos teóricos y conceptuales en las políticas territoriales (continuación...)



- Pero, donde se puso casi siempre el mayor énfasis y más coincidencias fue en el terreno de la 'industrialización' para resolver tanto el problema de las disparidades entre regiones ricas y pobres. Industrializar mediante la concesión de incentivos al sector privado, o mediante acciones directas del sector público, es decir, creando y localizando en esos territorios nuevas empresas en las que el Estado fuese el principal impulsor y propietario. Dicha estrategia está vinculada con el esquema de '*desarrollo polarizado*' (Perroux, Isard, Boudeville, entre los más destacados).

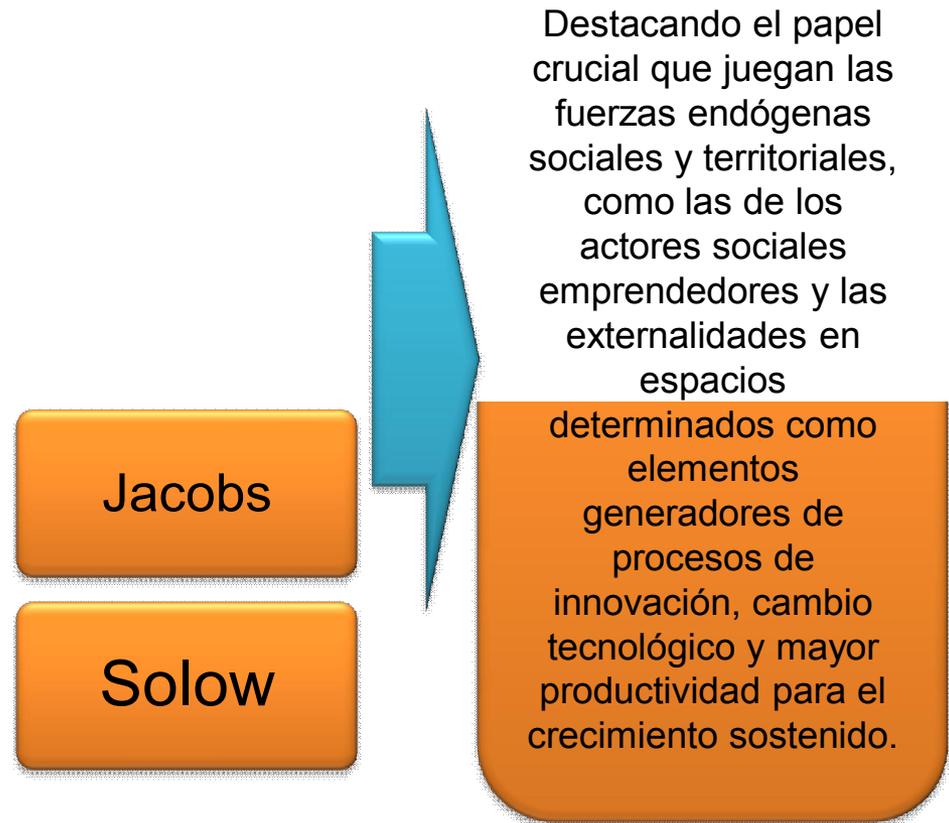
- La crisis energética afectó a casi todos los sectores productivos, incrementando fuertemente sus costos de producción y distribución y provocando la necesidad de reajustar los niveles de producción, y tratar de incorporar avances tecnológicos que permitiesen superar la situación crítica en la que se colocaron.
- Este incremento de los energéticos golpeó de manera especial a determinadas industrias básicas, algunas instaladas en grandes zonas industriales tradicionales, y otras en algunas nuevas áreas de industrialización y de expansión urbana, lo cual las obligó a una reestructuración general.
- **La reestructuración industrial a nivel mundial** trajo como consecuencia una reconceptualización en las teorías del crecimiento económico y de su localización en espacios territoriales diversos inter y extra nacionales. Lo cual, conjuntamente con los adelantos científicos y técnicos en telecomunicaciones y transportación, genera el surgimiento del paradigma de la **Globalización**.



Contraposición de políticas macroeconómicas y las territoriales

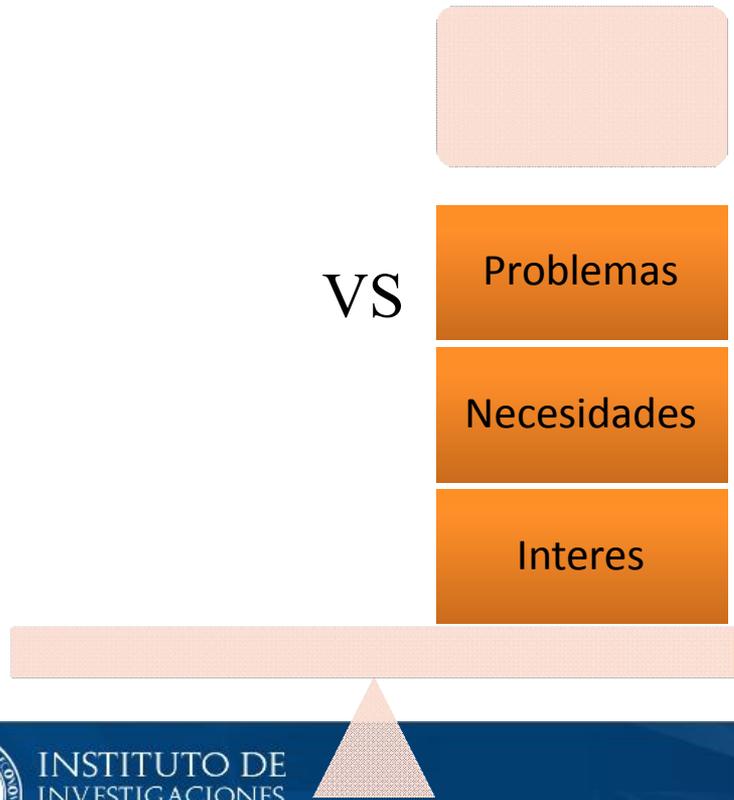
- En qué medida afectó esta crisis económica a la orientación que venían siguiendo las PDR? Obviamente, las afectó y mucho. Lo primero y lo más importante es que los problemas de los países pasan a ser mucho más macroeconómicos y sectoriales que problemas estrictamente territoriales, aunque los efectos de la crisis tuvieran manifestaciones muy graves en determinadas áreas o regiones de los países.
- Las cuestiones ‘regionales’ – al menos en cuanto a como se habían entendido en el próximo pasado – pasaron a otra prioridad menor. Entre otras cosas porque, por una parte, los *recursos disponibles* para acciones regionales eran escasos, al quedar absorbidos por los problemas macroeconómicos y sectoriales, y, por otra, porque las ‘regiones’ más afectadas por la crisis ya no eran las consideradas más atrasadas, sino aquellas que siempre se consideraron más dinámicas o algunas de las atrasadas en las que se habían establecido núcleos industriales para su desarrollo.







- Las estrategias usadas por los planificadores y políticos locales se traslapan muchas veces con las políticas macroeconómicas de los gobiernos centrales y, en muchas ocasiones, ni siquiera corresponden con los intereses y necesidades de los actores sociales involucrados.



colusión con grupos particulares, tales como individuos en lo particular, grupos o sectores particulares de la economía (por ejemplo, algunas empresas trasnacionales) (Dunning 1993) interés de algunos funcionarios de gobierno (Veltmeyer et al, 1997).

Falta de participación social y política de los actores sociales en la instrumentación de tales políticas



de los actores sociales

**conceptualización, enfoque e
to a la participación social**

o de los actores sociales

2

- Limitado concepto de la participación social

3

- Conocimiento limitado de la problemática social local-regional

¿Qué son los actores o agentes sociales?

- Los actores sociales son grupos de individuos rurales o urbanos que comparten los mismos intereses y necesidades por su adscripción a cualquier actividad económica y social y que, por lo tanto, pueden actuar con relativa autonomía en la vida social, económica, política o cultural de su ámbito territorial, ya sea local, urbano o regional, en función de sus intereses.
- Sus intereses pueden variar en relación con su especialización, organización, cultura, orientación del mercado y de su papel en la estrategia general de la economía nacional o regional.
- Algunos ejemplos de actores sociales: empresarios industriales de cualquier rama, legisladores, burócratas de los gobiernos federal, estatal o municipal, microempresarios comerciantes, prestadores de servicios, etc.
- Cada uno de ellos son grupos que tienen una importancia en el diseño e instrumentación de las políticas económicas y sociales territoriales.



Empresarios industriales de cualquier rama, legisladores, burócratas de los gobiernos federal, estatal o municipal, microempresarios comerciantes, prestadores de servicios, etc.

The diagram consists of a grey rectangular box with a grid pattern containing the text above. An orange arrow points downwards from the bottom center of this box to an orange rounded rectangular box containing the text below. A thin orange line extends from the top center of the grey box upwards and then turns left.

importancia en el diseño e instrumentación de las políticas económicas y sociales territoriales.

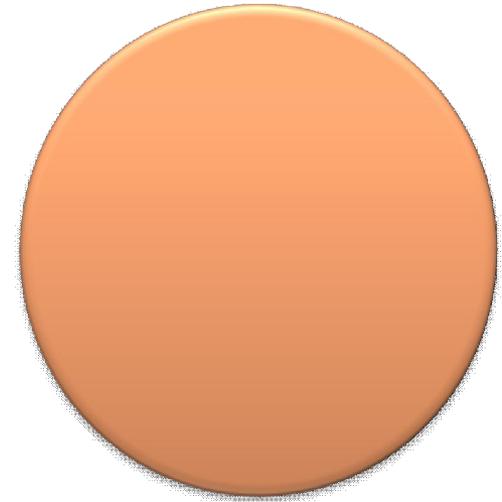


Resultado de este desconocimiento o conocimiento limitado de los actores sociales

- El resultado tanto de las políticas limitadas o erróneamente planteadas así como de las diferentes respuestas a ellas, tienen muchas repercusiones en el proceso de crecimiento urbano y regional y de los actores sociales que contribuyen a su dinamismo.
- ¿Porqué esa falla de los políticos y planificadores? ¿porqué los actores sociales responden en la forma que lo hacen? ¿cuáles son las consecuencias para el crecimiento de la ciudad?

Las respuestas a estas preguntas son el principal interés de este trabajo.





- ¿Porqué esa falla de los políticos y planificadores? ¿porqué los actores sociales responden en la forma que lo hacen? ¿cuáles son las consecuencias para el crecimiento de la ciudad?

Las respuestas a estas preguntas son el principal interés de este trabajo.

¿Por qué las políticas no obtienen los resultados esperados

¿Por qué las políticas no obtienen los resultados esperados en la percepción que los políticos y los actores sociales tienen del fenómeno o problema a atacar.

Hipótesis

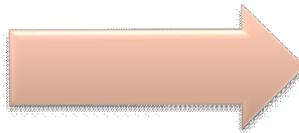
- Sobre la base anterior, éstos diseñan muchas veces políticas cuyos objetivos pueden o no estar en correspondencia con los intereses o necesidades de los actores sociales a los que se pretende involucrar.

Hipótesis

- Esta falta de correspondencia entre los objetivos planteados en las políticas, los resultados esperados y las respuestas reales de los actores sociales involucrados hace que las acciones de dichas políticas fracasen.



Consecuencia



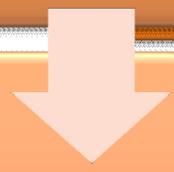
Afectan tanto el prestigio y credulidad sobre los aparatos de gobierno. Y también por el lado de los actores sociales, resultados diferentes a los esperados, los cuales tienen un efecto directo en la organización territorial de las ciudades, poblados o espacios rurales en los que dichos actores se desenvuelven.



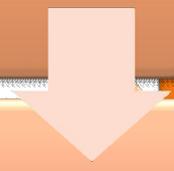
E
S
T
R
A
T
E
G
I
A

Activas eficientes

Entorno competitivo



Infraestructuras tecnológicas: TLC),
Empresas +
Mediana PYME s, Otras
Iniciativas, de mejora y de
desarrollo del territorio



Coordinación
Central
Subnacionales

Coordinación

Conclusiones

¿Qué se ha aprendido acerca de las experiencias en la conceptualización del desarrollo territorial y las políticas públicas?

- **Hemos aprendido que es mejor hacer una política sujeta a ‘normas’, estable, que no una política ‘discrecional’.** Hemos aprendido como pueden colaborar la política económica y la social, qué impacto pueden tener las ‘expectativas’ en la eficacia de las decisiones de los gobiernos y qué tipo de errores suelen comportar el intervencionismo y las excesivas regulaciones en la asignación de recursos y en la capacidad de los agentes para tomar las decisiones más eficientes.
- En bastantes países se ha reajustado el concepto de ‘estado de bienestar’ al comprender que sus niveles de gasto público limitaban el crecimiento económico e inhibían el carácter emprendedor de numerosos actores sociales con potencial endógeno.
- Tenemos también muy clara la idea de que, en una economía libre, las personas, los agentes económicos en general funcionan con arreglo a incentivos y no con controles ni cargas tributarias excesivas.



Conclusiones (continuación...)

- Los conocimientos acumulados permiten evitar errores del pasado y adecuarse bien a las circunstancias del mundo contemporáneo.
- Han quedado progresivamente a un lado algunos de los debates de hace algunos lustros, como la contraposición entre desarrollo equilibrado y desequilibrado. Prácticamente nadie retorna a esas ideas y, por el contrario, sabemos que hay una serie de elementos que pueden hacer que una economía crezca a medio-largo plazo: si aumentamos el ahorro y aumentamos la inversión; y
- Además, el papel clave del ahorro en las economías; si se educa a la población; si la economía se abre gradualmente y es capaz de competir con otras; si se mantiene la estabilidad a corto y a medio plazo;
- Si hay estabilidad política es más fácil que todo lo que hemos aprendido de teoría del crecimiento se traduzca en avances reales.
- La intervención del Estado resulta necesaria para corregir algunos de sus fallos pero no para una permanente política asistencial.



Conclusiones (continuación...)

- Seguimos teniendo claro que el Estado puede mejorar, a veces, los resultados del mercado. El mercado no es por sí solo el instrumento que resuelve todos los problemas ni el que permite alcanzar todos los objetivos que la sociedad desea, pero también sabemos lo que supone un crecimiento excesivo del Estado en las economías, con intervención en casi toda la actividad económica, con la consiguiente pérdida de estímulos en muchos frentes por parte de los ciudadanos y las empresas, le generación continua de endeudamiento y de déficit presupuestarios.
- El resultado de la globalización es una concepción del crecimiento que se ajusta mucho mejor al entorno económico en el que el mundo se está desarrollando actualmente y nos ha llevado a un mejor análisis de los factores de **no-convergencia regional** y las exigencias que la 'competencia' internacional impone a todo tipo de regiones.
- Por ello **no resulta extraño que las ideas de 'competitividad' y de 'eficiencia' hayan pasado a ocupar un lugar relevante dentro de los criterios de actuación en las políticas de desarrollo regional**, mientras que los principios relacionados con la 'equidad' que varias décadas atrás figuraban en la raíz misma de las PDR, han pasado a segundo término.

Conclusiones (continuación...)

- Las consecuencias de esta falta de correspondencia entre las políticas públicas y la falta de participación de los actores sociales envueltos en dichas políticas pueden afectar tanto el prestigio y credulidad sobre los aparatos de gobierno al no poder cumplir con sus objetivos y mostrar resultados diferentes a los esperados.
- También por el lado de los actores sociales, los resultados diferentes a los esperados, pueden tener un efecto directo en la organización territorial de las ciudades, poblados o espacios rurales en los que dichos actores se desenvuelven y generar mayor encono y deformación en los espacios que se desea transformar.
- Hemos aprendido que debe haber menos subsidios a sectores y ramas de actividad o empresas individuales y más *acciones de carácter horizontal* (promoción, apoyos tecnológicos, formación de directivos, desarrollo de servicios, etc.) y transversal intersectorial con inclusión social.

Algunas referencias bibliográficas

- Bustamante, Carlos (2008), **Actores urbanos y políticas públicas. Las estrategias de los empresarios de la Ciudad de México ante el neoliberalismo**. México: UNAM-Porrúa. ISBN: 978-970-819-043-5. 458 pp.
- CANACINTRA (1994), **La Nueva Política Industrial**. México: Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA).
- Evangelista, R. et al (2002), “Looking for Regional Systems of Innovation: Evidence from the Italian Innovation Survey”. **Regional Studies**, Vol. 36, Num.2 (UK: University of Sussex), 173-86.
- Feldman, M.P. (1994), **The Geography of Innovation**. Dordrecht: Kluwer.
- Fujita (1995), “On the self-organisation and evolution of economic geography”. **Japanese Economic Review**, 47, 34-61.
- - And Thisse, J.F. (1997), “On the endogenous formation of secondary employment centers in a city”. **Journal of Urban Economics**, 41, 337-57.
- Landry, C. (2000), **The Creative City**. London: Comedia, Earthscan Publications.
- J. R. Cuadrado Roura (2008), “Políticas de desarrollo regional. ¿qué hemos aprendido?”, en: **Curso de teoría y política regional**. Posgrado de Economía, UNAM, 17-19 de noviembre.
- J.R. Cuadrado (1995): “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”; en la revista *EURE*, vol. XXI, junio, n.63, pp.5-32.