

# **El Colegio de Sonora**



## **Innovación en la Gestión del Desarrollo Económico a Nivel Regional-Estatal Tendencias Recientes**

Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Sociales  
Presenta

**Jorge Inés León Balderrama**

Director de tesis: **Pablo Wong González**

**Hermosillo, Sonora.**

**Diciembre de 1999**

*A Gloria Hilda, Paola y al pequeño Jorge Luis...*

## **Agradecimientos**

Esta investigación fue posible en gran medida gracias a que el contenido de la misma tiene relación estrecha con las actividades que desempeño a diario en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD), como integrante del área de Desarrollo Regional. Deseo expresar mi profundo y sincero agradecimiento a Pablo Wong González, director de esta área de estudios, así como al Dr. Hinocencio Higuera, director general, por permitirme combinar las actividades propias de mi formación académica con mi trabajo profesional. Al Dr. Wong quiero agradecer también su invaluable ayuda como director de este trabajo, el apoyo de todo tipo y los acertado comentarios que me brindó fueron muy valiosos para la realización de la misma. Y por la paciencia, mil gracias.

Mi reconocimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y al Programa de Mejoramiento Académico del CIAD, por el apoyo económico otorgado durante mis estudios y elaboración de la tesis, así como al Colegio de Sonora por las facilidades concedidas y el estímulo constante para que concluyera esta tarea.

Deseo, asimismo, expresar mi gratitud al Ing. Antonio A. Ulloa Méndez y al Ing. Luis Enrique Duarte Verdugo por el apoyo técnico en la preparación del material gráfico contenido en este trabajo; y por su solidaria y desinteresada colaboración a mis compañeros y amigos de El Colegio de Sonora y del CIAD: David Romero, Karin Traebecke, Jesús Robles, Marco Antonio Aviléz, Javier Soto, José de la Luz Navarro, Martha Aguilar, Leopoldo Moreno y Josefina Parra.

Finalmente, a los señores M.C. José Luis Moreno y M.C. Álvaro Bracamonte, investigadores de El Colegio de Sonora, por su cuidadosa revisión, su interés en este trabajo y por su disposición y sugerencias para la presentación del texto final de esta investigación.

*Jorge Inés León Balderrama  
Diciembre de 1999, Hermosillo, Sonora.*

## Resumen

Una serie de procesos generales, como la globalización, el cambio tecnológico, la consideración de la dimensión humanista y ambiental en el concepto de desarrollo; nacionales, como el cambio de modelo de desarrollo, la reforma del Estado y los nuevos esfuerzos descentralizadores enmarcados en el *Nuevo Federalismo*; y territoriales, como el surgimiento y reforzamiento de nuevos actores sociales en el ámbito local, están provocando cambios cualitativos en las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que determinan el desarrollo regional en nuestro país.

Como consecuencia de estos procesos, se observa, como tendencia, un reforzamiento de la capacidad, o al menos de la voluntad, de las regiones para conducir su propia dinámica socioeconómica, política y cultural de frente a las nuevas condiciones generales identificadas con el proceso de globalización. La gestión regional y local del desarrollo económico se tornan indispensables no sólo integrarse eficientemente a la economía internacional, sino también para enfrentar la competencia de otras regiones del país por los mercados, las inversiones y los ingresos y el gasto público.

En los procesos de toma de decisiones y en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo regional-estatal, están interviniendo en forma creciente los agentes locales (gobiernos estatales y municipales, así como grupos de interés, organizados y no organizados). Esta constituye quizá la mayor innovación en este campo, pero se ve acompañada de nuevas modalidades de planeación, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo regional-estatal. En este trabajo se estudian particularmente características de las nuevas iniciativas de fomento económico-productivo al nivel de las entidades federativas, para analizar la tendencia anteriormente descrita.

## I. Introducción

México, al igual que otros países de Latinoamérica, experimenta un profundo proceso de reestructuración económica y social que se basa en la apertura al exterior, la reinserción en los mercados internacionales, la desregulación de las economías y un papel más protagónico para el sector privado tanto en la economía como en las distintas áreas del campo social.

En nuestro país, como en un número creciente de naciones, existen interesantes innovaciones en el diseño de políticas que intentan elevar los niveles de bienestar social y económico de la población y eficientar los sistemas de gestión del Estado en la implementación de sus programas. Entre los cambios más importantes cabe destacar el esfuerzo por focalizar el gasto social, la descentralización de la gestión pública en áreas importantes como salud y educación, la más amplia participación social en la gestión de las políticas, la recuperación de costos y el involucramiento del sector privado tanto en el financiamiento como en la provisión de servicios públicos.

Dentro de estos procesos existen importantes desafíos pendientes; entre ellos sobresalen la mala calidad de los servicios, deteriorada fuertemente por la crisis económica de los años ochenta y los noventa, la deficiencia de los sistemas de financiamiento y de producción de los servicios públicos para adecuarse a las nuevas necesidades de la población, las limitaciones de la oferta y un esperado papel más activo del sector privado en el financiamiento y en la provisión de tales servicios. Estas deficiencias se hacen más evidentes por la agudización de la pobreza como fruto de la crisis y de su impacto regresivo en el gasto social y en el ingreso de los hogares.

Las reformas a las prestaciones de los servicios han sido más evidentes en los sectores de la educación y la salud, es decir, en la política social; pero, su avance se ha visto más limitado en otras esferas de la gestión pública como el desarrollo económico y el fomento de los sectores productivos. Estas reformas se caracterizan por promover sistemas de gestión que desplazan los modelos centralizados y burocráticos de administración por otros descentralizados, flexibles, y que otorgan mayor responsabilidad a la población en la solución de sus problemas.

Esto implica un cambio radical en los sistemas de diseño, seguimiento y evaluación de políticas y en la cultura de trabajo de las instituciones públicas. Por ejemplo, de una evaluación tradicionalmente centrada en aspectos administrativos y en la cobertura de las acciones, se pasa a otra cuyo eje es la calidad e impacto de los proyectos en la solución de los problemas que le dieron origen. Por otra parte, esta actividad de evaluación tiende a no ser percibida como un mero control de los proyectos sino que, más bien, como un proceso que permita potenciar sus beneficios y detectar aprendizajes.

Sin lugar a dudas este proceso de cambios y de modernización del Estado sigue distintos ritmos de acuerdo a la historia y característica de los sistemas vigentes de los países. Sin embargo, y pese a esta diversidad, es posible identificar tendencias comunes que dan cuenta de problemáticas estructurales y estrategias de acción parecidas.

### **Gestión y Desarrollo Regional**

En las últimas dos décadas, la descentralización, la (re) federalización y la privatización de las funciones que antes desempeñaba el gobierno nacional, produjeron cambios importantes en el ámbito local-regional de la mayoría de los países. Las instituciones subnacionales de gobierno, en colaboración con otros agentes, se ha venido convirtiendo en actores claves del proceso de toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la planeación, la reglamentación, la inversión y la administración.

Con el relativo fortalecimiento de los gobiernos estatales y locales en esta dimensión, y la creciente participación ciudadana, ha crecido el interés y la importancia de las investigaciones sobre la gestión del desarrollo en los niveles sub-nacionales: estatal, regional y local. Las investigaciones deben tener en cuenta los procesos de descentralización y recomposición de la forma de gobernar, poniendo de relieve y evaluando las relaciones entre la gestión local y la participación de los ciudadanos: los procesos políticos locales como el *clientelismo*, los *grupos de interés* y el papel que desempeñan *las ONGs*, son importantes temas de estudio.

Con el ajuste estructural aparecieron nuevos desafíos de la gestión regional-urbana: los recortes de los gastos públicos provocaron la privatización de los servicios públicos y el mercado se ha venido perfilando como el mecanismo principal de la asignación de recursos. Las futuras líneas de investigación tendrán que tomar en consideración esta nueva tendencia. La gestión privada (o *cuasi* pública) de los servicios urbanos y

sociales plantea problemas en lo relativo a los resultados del proceso en términos de la relación costo/eficacia, a la calidad de los servicios y al costo para las ciudades.

### **Las entidades federativas y el cambiante *locus* de la intervención económica positiva**

Uno de los principales desarrollos de la política económica contemporánea - muy poco estudiado en México - es la aparición y evolución de nuevos tipos de estrategias económicas en el nivel subnacional (regiones, entidades, municipalidades), diferentes en cierto grado de las que se han sostenido en el nivel federal, pero marcadamente divergente también de las que se han desarrollado históricamente desde los niveles subnacionales. En una etapa histórica en que la intervención gubernamental activa ha estado en retroceso a nivel nacional, ésta ha retomado nueva vida en gran parte de las entidades federativas del país. Este no es un fenómeno que sea exclusivo del contexto mexicano, por el contrario, es un fenómeno que se aprecia a nivel mundial, con diferente dinámica y con distintas características, dependiendo del contexto nacional específico.

Mientras que las políticas económicas adoptadas a nivel nacional, por ejemplo, la desregulación, la privatización, la eliminación de subvenciones e incentivos fiscales, y la contracción de las formas discrecionales de administración macroeconómica, tienen todas en común el detrimento del papel del gobierno en la economía, aquéllas a nivel de entidades y localidades tienden a adquirir una importancia creciente, dado su acelerada multiplicación y su difusión en diferentes contextos nacionales. Este fenómeno, ciertamente paradójico, ha sido poco estudiado, y en cambio, se ha puesto demasiada atención al resurgimiento del pensamiento neoliberal en la política macroeconómica que empezó a partir de la crisis de principios de los años ochenta. Las entidades no sólo se han sumado a la concepción de un papel activo de la política gubernamental, sino que han emprendido estrategias de desarrollo económico innovadoras, es decir, que no han sido ensayadas a nivel nacional, incluso en los tiempos de auge del *desarrollismo* o el *Estado intervencionista*.

Este trabajo se centra fundamentalmente en una discusión acerca de porqué las entidades federativas se han vuelto más activas en esta área y sobre el esclarecimiento de las características de este *nuevo activismo*, de este nuevo tipo de gestión del

desarrollo económico estatal/regional, así como en qué medida se diferencia de las iniciativas de desarrollo económico que se han implementada a nivel estatal en el pasado. El objetivo general del trabajo, es explorar cuándo y bajo qué condiciones ha surgido y se ha desarrollado, en el estado de Sonora, un nuevo tipo de gestión pública del desarrollo económico. Una cuestión importante, pero que no es abordada aquí de manera amplia, es si las iniciativas públicas han tenido un verdadero impacto en la evolución económica de la entidad<sup>1</sup>. Ésta sería una tarea pendiente para estudios posteriores debido a su importancia. Mientras que los funcionarios de dependencias de corte económico continúan actuando como si pudieran modificar la fortuna económica de sus entidades, se ha evidenciado una notable falta de consenso acerca de los efectos de las políticas sobre la economía regional y local. Por un lado, se puede citar investigaciones que sostienen que las iniciativas a nivel estatal pueden modificar en sentido positivo el patrón de desarrollo, las decisiones de localización de las empresas o pueden alterar el desempeño de ciertos indicadores económico (Bartik, 1991, 1995; Jones 1990, por ejemplo); pero, por otro lado, también existen una cantidad de estudios que muestran que estas acciones o políticas tienen efectos muy pequeños o nulos sobre el desenvolvimiento real de una economía regional (Federal Reserve Bank of Kansas City, 1991; Markusen, 1993). Por tanto, mientras que parece evidente el hecho de que las entidades están actuando, no lo es tanto el que esta acción de los estados tenga los efectos esperados.

### **¿Porque las entidades federativas se han vuelto mas activas en tratar de influir en el desarrollo económico?**

A lo largo de la historia reciente, las entidades federativas han perseguido eventualmente lo que podría llamarse *políticas de desarrollo económico*. Los esfuerzos contemporáneos emergieron alrededor de mediados de los años 70, cuando el desarrollo económico pasó, de ser un asunto marginal, a ser una cuestión preeminente y de importancia capital en las agendas estatales. En los estudios sobre las agendas de los gobiernos estatales y locales, es decir, sobre los asuntos más frecuentemente mencionados en los informes de gobierno o en los planteamientos programáticos de los gobiernos estatales, se revela que durante las décadas de los 60 y 70 hubo poca, si no es que ninguna, mención del tema. No fue sino hasta la última parte de los 70 y principios

---

<sup>1</sup> Generalmente, los resultados de las iniciativas del nuevo tipo empiezan a ser perceptibles en el mediano y largo plazo, esto es, después de cinco años aproximadamente (CfED, 1995)



de los 80 que el tema del desarrollo económico comenzó a figurar en los primeros lugares dentro del *ranking* programático<sup>2</sup> de los gobiernos estatales.

Las fuerzas que han llevado al surgimiento de nuevas iniciativas y estrategias de desarrollo económico, a nivel sub-nacional (especialmente el estatal o provincial), son múltiples y de naturaleza variada: económica, política, social, cultural. Entre las fuerzas económicas, destaca la competencia inter-regional por el capital móvil y por las exportaciones. Esta competencia no está hoy circunscrita a los espacios nacionales, sino que cada vez más, se vuelve una competencia de tipo mundial, es decir, una en la que las regiones de distintas partes del mundo compiten, sin importar la nación a la que correspondan. En el caso de México, la competencia inter-regional, sobre todo en su versión inter-estatal, no se presenta sólo entre las entidades, regiones o ciudades que recientemente se han consolidado como las más dinámicas en términos de desarrollo de su planta productiva (las de la frontera norte por ejemplo), sino que se presenta también entre éstas y las regiones declinantes (los tradicionales polos industriales), así como en la modalidad de competencia trans-fronteriza. Esta competencia ha empujado, tanto a las regiones “ganadoras” como a las “perdedoras” a responder al cambio geográfico de largo plazo de los empleos<sup>3</sup> y de la población hacia los estados del norte, básicamente, y otros del centro del país<sup>4</sup>.

Otra fuerza, es el creciente involucramiento de México en la economía global que ha derivado en la mayor integración de la economía mexicana a la internacional. La mayor interdependencia económica internacional presenta tanto oportunidades como retos. Dentro de las oportunidades, por un lado, están la de penetrar mercados de exportación y la de atraer inversiones; y por otro lado, en lo que respecta a los retos, la competencia que representan las empresas extranjeras que buscan penetrar el mercado nacional y la competencia que proviene de otras regiones y países que buscan atraer inversiones hacia sus territorios, especialmente las productivas.

---

<sup>2</sup> No se conocen estudios en México que analicen esta cuestión desde una perspectiva “inter-estatal”. En los Estados Unidos, por ejemplo, un estudio de los ochenta señala que el tema de la promoción del desarrollo económico pasó de ocupar el quinto o sexto lugar en las agendas estatales a fines de los 70, al segundo lugar durante la primera mitad de los 80 (Herzick, 1985).

<sup>3</sup> Al respecto puede consultarse el trabajo de León (1997).

<sup>4</sup> En los Estados Unidos, la competencia ha sido más intensa y reconocida, sobre todo a partir de los 1980s entre las zonas emergentes de desarrollo económico (el *sun-belt* americano: sur y suroeste) y las regiones declinantes (el *snow-belt*, la región noreste). En este caso, básicamente el fenómeno ha empujado a los estados del norte y noreste a responder al cambio geográfico de largo plazo de los empleos y de la población hacia los estados del sur y suroeste.

Otro cambio económico que se debe considerar, es el cambio estructural de las actividades productivas - desde la industria pesada, las manufacturas, los servicios y la agricultura - hacia una economía sustentada en el desarrollo tecnológico, el capital humano y el conocimiento, en general. Las entidades han buscado adaptarse a esta transformación a través de la identificación de las actividades industriales y de servicios que están en expansión y de aquellos que ofrecen las mejores perspectivas como proveedores de estabilidad y crecimiento económico (el cambio de paradigma tecno-económico, la “nueva economía” basada en el conocimiento).

Otra razón importante de la proliferación de las iniciativas de desarrollo económico de base territorial es la misma naturaleza del federalismo mexicano. Sin un real liderazgo y con la drástica contracción de los recursos provenientes de la capital del país, se ha venido dejando a las entidades la tarea de idear respuestas a la amenaza del declive económico y la competencia de otras entidades y regiones (tanto nacionales como del extranjero). Las participaciones federales, los programas federales de empleo y capacitación, y los programas de desarrollo regional y urbano, todos ellos temas “discrecionales” en el presupuesto federal, han venido siendo socavados, o incluso eliminados, debido a la presión que han significado los desequilibrios fiscales a nivel macroeconómico y la presión de los nuevos gobernantes por aminorar la dependencia de las regiones y ciudades respecto a la capital. Para restituir la pérdida de asistencia federal, las entidades han transitado hacia la adopción de una perspectiva del desarrollo económico con características eminentemente innovativas a fin de fortalecer sus bases económicas y fiscales, de forma que se puedan asegurar fuentes de ingreso y de empleo confiables y crecientes. Entre estas características destacan: papel proactivo de las entidades, un enfoque de corte estratégico, elementos de mayor participación social.

Por otra parte, existen menores limitaciones políticas a nivel estatal que a nivel nacional para la adopción de tales programas y la incorporación, en un primer plano, de estos asuntos en las agendas de política económica. Casi todo esfuerzo por ampliar la intervención del gobierno en asuntos económicos al nivel nacional ha sido objeto de un intenso debate, impregnado de una fuerte carga ideológica en torno a las fronteras entre las esferas pública y privada. Si bien ello no ha impedido el crecimiento del gobierno federal (la administración pública federal), si ha tornado mucho más difícil que ganen aceptación las ideas de quienes proponen una intervención estatal fuerte. Estos obstáculos político-ideológicos que se presentan a la intervención gubernamental se aligeran en los niveles estatal y local, debido a la mayor aceptación y el consenso

político más amplio en torno a las ideas acerca de la *descentralización*. Las virtudes que se les reconoce a las unidades menores o sub-nacionales de gobierno giran alrededor de la idea de que poseen un poder más limitado debido a que son más cercanas a las comunidades, están menos concentradas y son más representativas<sup>5</sup>.

### **El nuevo tipo de gestión: Estado “estratega” y “empresario”**

Varios estudios han descrito con detalle los tipos de políticas de desarrollo económico que han emergido a nivel de entidades federativas (por ejemplo, Smith, 1991, Munnich, 1995). Estos estudios no sólo sostienen que las entidades federativas se han vuelto más activas en la gestión del desarrollo económico, sino que su actividad o interferencia en los procesos económicos es cualitativamente diferente en este nuevo periodo, con respecto a la forma en que actuaban en el pasado. Para ser más precisos, es necesario señalar que ciertos aspectos importantes de las iniciativas que buscan influir el desarrollo económico han permanecido invariables a lo largo del tiempo: el *focus* en la provisión de apoyos al capital en vez de al trabajo; el uso de un criterio *pragmático* más que ideológico para la toma de decisiones y para la evaluación de las políticas; y el hecho de que tradicionalmente el nivel de la implementación de planeación ha sido mínimo, aunque probablemente sea mayor hoy que en el pasado.

Sin embargo, lo que ha llamado fuertemente la atención de la mayoría de los observadores son las diferencias entre las políticas de desarrollo económico del pasado y las que han emergido sólo muy recientemente (Wong-González, 1997a y 1998; Del Río y Cuadrado, 1992). Específicamente, las últimas reflejan un estilo de intervención en el mercado marcadamente diferente, poseen nuevos objetivos de política, y notable modificaciones en la forma en que son desplegados los instrumentos de política y los recursos. Asimismo, enfatizan en la utilización de nuevas formas organizativas basadas fundamentalmente en el *asociacionismo* público-privado y la descentralización en el diseño e implementación de las políticas, por ejemplo.

En lugar de una aceptación pasiva de las fuerzas económicas prevalecientes en el mundo y a nivel nacional y de otros elementos como la política económica federal, como un contexto rígido, forzado y/o inalterable, los gobiernos y las sociedades

---

<sup>5</sup> Para un análisis más amplio de la cuestión de las ventajas de la descentralización, véase Cheema y Rondinelli (1984)

regionales y estatales crecientemente están tomando iniciativas, así como también han venido ideando estrategias, formulando políticas, todas ellas con el objetivo común de buscar anticiparse a los cambios económicos y tomar ventaja de ellos de forma que mejoren su bienestar económico y otras metas del desarrollo económico. Eisinger (1993) ha encapsulado este nuevo estilo de intervención en la frase “*el Estado empresarial*”. Aquí el Estado, en asociación con los negocios privados y otros agentes (especialmente organismos académicos, organizaciones no gubernamentales, sindicales, etc.), se vuelve un actor activo en el mercado, en vez de ser simplemente un agente que reacciona de forma residual a las decisiones elaboradas por otros agentes. Ya sea suscribiendo o impulsando el desarrollo de nuevos productos, la investigación básica o aplicada, o la adopción de nuevos procesos productivos en industrias maduras, el Estado empresario actúa como tomador de riesgos y abre camino a nuevos mercados. De manera muy parecida al empresario clásico, el Estado busca “explotar las oportunidades que no son generalmente tan evidentes para los otros agentes económicos” (Eisinger, 1993).

En última instancia, por supuesto, las metas de las actuales políticas de desarrollo económico son las mismas que siempre se han tenido: una economía estable y en crecimiento, consecuentemente, más altos niveles de ingreso y empleo. A otro nivel, sin embargo, las metas han cambiado y se han expandido dramáticamente. Hasta los 70 la meta del desarrollo económico (al nivel subnacional) era la atracción de negocios de otras regiones (dentro y fuera del país) para restituir los empleos perdidos, y quizá la retención de las industrias existentes. Este objetivo ha sido sustituido por un nuevo *focus* en la creación de un “clima de negocios” o “entorno propicio” tanto para la atracción de negocios como para la generación de nuevas industrias y la modernización de las existentes, así como la apertura de nuevos mercados y la expansión de los empresas existentes en el marco de una economía cada vez más integrada al escenario internacional, y potencialmente más vulnerable, (Fosler, 1988: 312), en otras palabras, en la búsqueda de mayor competitividad regional.

Los nuevos objetivos se han visto acompañados de nuevos instrumentos, aunque también es común que los instrumentos viejos se estén desplegando mediante el uso de una nueva estrategia que se enfoca tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda.

El viejo estilo de promoción del desarrollo económico regional se basaba exclusivamente en una perspectiva que buscaba atraer industrias a través de la provisión

de incentivos; que intentaba, invariablemente, la reducción de los costos asociados con los diferentes factores productivos (capital, tierra y trabajo). Incluían, por ejemplo, fondos y garantías de ayuda financiera a las inversiones, tasas fiscales reducidas, exenciones fiscales, e incentivos. Lo inadecuado de las políticas de mera “atractividad” han llevado a las entidades federativas a virar hacia una estrategia diferente, que busca implementar iniciativas en las que la *atractividad* es sustituida por el concepto más amplio de *competitividad*. Ésta, más que apoyarse exclusivamente en las inversiones provenientes del exterior (desarrollo exógeno), busca explotar también las potencialidades internas de desarrollo económico (desarrollo endógeno).

Lo inadecuado del enfoque con énfasis exclusivo en el desarrollo exógeno ha llevado a los estados a cambiar hacia un enfoque más endógeno del desarrollo. Este último se ha justificado sobre la base de que permite una intervención más expedita y efectiva en las decisiones privadas de inversión, ayudando a evitar la competencia intensa entre las regiones en la provisión de incentivos para la localización, y promete promover la formación de capital humano y social, en vez de la simple relocalización de industrias o grandes inversiones en los demás sectores. Mientras que el primer enfoque se centra en estimular la relocalización de inversiones y empleos, el segundo intenta descubrir, desarrollar, expandir y crear nuevos mercados para las empresas endógenas, a la vez que pone especial atención a la formación de recursos humanos y a la incorporación y difusión del desarrollo tecnológico en las actividades productivas. Mientras que en el caso anterior el gobierno apoya la reducción del riesgo de las inversiones y no discrimina entre las empresas, en las nuevas estrategias se involucra cada vez más en empresas de alto riesgo, ofreciendo asistencia selectivamente de acuerdo a criterios estratégicos. Mientras que en el primero el gobierno sigue y apoya a las decisiones privadas acerca de dónde invertir, qué negocios pueden ser redituables y qué productos vender, en el enfoque nuevo ayuda a identificar nuevas oportunidades de inversión que las empresas privadas pudieran estar soslayando o de las que hayan tenido desconfianza para realizar inversiones.

En suma, la emergencia de un *estado empresario* con su énfasis en nuevas estrategias de desarrollo económico es una consecuencia de un contexto en el que el gobierno federal, en buena medida, ha abdicado a cualquier responsabilidad más allá de la conducción macroeconómica, y en el que los estados y las comunidades se encuentran confrontados a enormes retos económicos. Los grandes cambios en la geografía económica, la creciente competencia internacional (entre naciones, empresas y

regiones), y el declive de la planta productiva de muchas regiones ha empujado a las entidades a trascender las estrategias tradicionales, como la de cooptación de grandes negocios. Hoy día, tareas tales como la identificación y desarrollo de productos innovativos, de tecnologías y de nuevos mercados domésticos y externos, pueden implicar grandes recompensas potenciales para las entidades y regiones que las realicen.

Fundamentalmente, este análisis busca dejar en claro que ha ocurrido un cambio muy significativo en la forma en que, al nivel de las entidades federativas, gobierno y sociedad tratan de influir positivamente en su desarrollo económico. Hasta antes de los 80, las políticas propias de los niveles estatal y local tuvieron poca influencia en su propio desarrollo. En su mayoría, los atributos políticos de las entidades asociados con un intervencionismo económico estuvieron relacionados negativamente con el crecimiento. Pero, los años ochenta y noventa han sido tiempos retadores desde el punto de vista económico para las entidades federativas (Fosler, 1988; Osborne y Gaebler, 1992). Muchos de los atributos estatales típicamente asociados con las actividades de fomento económico de las autoridades sub-nacionales, se relacionan positivamente con el crecimiento en este periodo: las entidades controladas por administraciones más proactivas, y con más políticas de desarrollo económico, crecieron más rápidamente<sup>6</sup>. Por lo que desde el punto de vista de la promoción del desarrollo económico, el activismo económico parece estar cada vez más sólido en el nivel subnacional.

Evidentemente, hoy día las entidades federativas se desenvuelven dentro de un contexto fiscal que limita marcadamente la disponibilidad de recursos, por lo que difícilmente pueden estimular el crecimiento económico a través del gasto público, que por la naturaleza de las relaciones intergubernamentales en países como el nuestro, es ejercido casi preponderantemente por el gobierno federal. Por un lado, las actividades orientadas al fomento económico parecen ser cada vez más necesarias para las entidades, como una vía de supervivencia en el marco de una economía global crecientemente competitiva. Sin embargo, por otro lado, en el contexto nacional, las entidades compiten entre ellas mismas, casi siempre forzadas a mantener bajas tasas impositivas para atraer industrias, y con productores que buscan las regiones y ciudades con estructuras fiscales más atractivas. En consecuencia, cuando se trata de fomentar su desarrollo económico, las entidades operan bajo dos presiones en conflicto: la economía internacional que enfatiza las capacidades tecnológicas y educativas, y la competencia

---

<sup>6</sup> Debe señalarse que, como algunos estudios revelan (Brace, 1992, por ejemplo) esta relación se manifiesta manteniendo controladas las fuerzas nacionales, regionales y otras.

económica inter-estatal que imprime severas limitantes en la disponibilidad de recursos de las entidades federativas. Lo que es exitoso a nivel internacional puede ser una falla en la competencia inter-estatal doméstica.

### **El esquema analítico-metodológico**

Como se ha señalado previamente, el objetivo central de este estudio es explicar la emergencia de experiencias de carácter innovativo en los procesos de gestión regional del desarrollo económico en México, específicamente en el caso de Sonora, en base al entendimiento de:

- a) Las condiciones globales, destacando la cuestión de las vinculaciones global-locales o global-nacional-local;
- b) Las condiciones nacionales, tales como el contexto de las amplias reformas económicas y políticas (cambio estructural y redefinición del papel del Estado en la economía), el nuevo tipo de relaciones locales-federales, así como políticas macroeconómicas y su influencia en las economías regionales; por último,
- c) Las condiciones locales particulares.

La creciente descentralización/territorialización de los esfuerzos colectivos orientados a promover el desarrollo económico y social, así como la creciente importancia estratégica de lo local-regional para el desarrollo económico, busca en este ejercicio analítico ser interpretada como un resultado complejo (en contextos específicos) de una serie de procesos y mecanismos interconectados. El objetivo de este trabajo, como ya se ha mencionado, es contribuir al entendimiento de estos mecanismo y procesos, y las formas en que se expresan en un espacio-temporal específico. El análisis se mueve de lo abstracto a lo concreto, procediendo en dos etapas:

- la identificación, relativamente abstracta/teórica, de los procesos generales que están privilegiando lo local/regional como el sitio más adecuado para el desarrollo económico; y
- la identificación y exploración de las modalidades más importantes de la forma en que el fenómeno se ha manifestado en México y Sonora.

Los estudios de caso están referidos a las iniciativas específicas en el campo del desarrollo económico, y fueron seleccionados para evaluar las características centrales de las formas innovativas de gestión del desarrollo regional-local, así como analizar cómo los intereses de los agentes activos se han convertido en programas e iniciativas de desarrollo económico estatal en Sonora. Específicamente, mediante el estudio de casos de iniciativas, se buscó indagar:

- las modalidades que en la práctica adquiere la promoción del desarrollo económico a nivel estatal.
- en qué medida, se han presentado efectivamente modalidades innovativas de gestión en el periodo reciente (1985-1998);
- qué tipo de transformaciones han estado asociadas con el cambio de estrategias;

En términos muy generales, la etapa empírica de la investigación se dividió en las siguientes dos fases:

*FASE I.-* La primera fase de la investigación consistió en una labor netamente exploratoria basada en fuentes documentales y directas. Específicamente, se realizó una combinación de trabajo de escritorio y entrevistas no estructuradas con personas relevantes para el caso, es decir, que están dentro de la administración pública estatal, en dependencias encargadas o relacionadas con el desarrollo económico, así como con otros líderes<sup>7</sup>. Se trata de actores locales que, por su posición o liderazgo, pudieran mostrarse interesados y/o activos en estrategias y proyectos de desarrollo económico. La identificación de funcionarios públicos y políticos claves fue relativamente fácil ya que sus responsabilidades estatutarias y administrativas están claramente definidas y al menos parte de sus acciones son altamente visibles para el investigador.

La labor anterior, se combinó con la investigación de fuentes gubernamentales de carácter nacional, y posteriormente, local: planes, programas, informes, documentos de difusión,

---

<sup>7</sup> En esta primera etapa se realizaron entrevistas con las autoridades del Centro de Productividad Sonora, es el caso de Jorge Martín del Campo, presidente ejecutivo, así como al director general del proyecto Ing. Prisciliano Meléndrez. Asimismo, se entrevistó a personal de la Secretaría de Desarrollo Económico y Productividad (SEDEPRO) del Gobierno del Estado y del Servicio Estatal de Empleo, con el fin de conocer las líneas generales de los programas vigentes de apoyo al desarrollo económico e industrial estatal. Fueron clave también en esta etapa las conversaciones sostenidas con algunos empresarios implicados en este tipo de iniciativas, destacando el caso del Lic. Ramón Ponce Domínguez, quien ha participado en varios proyectos como el CPS, el Consejo de Promoción, y es miembro de las asociaciones empresariales locales más importantes del estado.



etc. Esta indagación tuvo el objetivo de identificar las iniciativas o estrategias que ejemplificaban las nuevas formas de gestión pública del desarrollo económico a nivel local/regional. En esta tarea se puso especial cuidado en identificar y seleccionar aquellas políticas que, claramente, estuvieran vinculadas a objetivos de crecimiento económico regional, empleo o reducción de la pobreza. Asimismo, tuvo un lugar muy importante la indagación de las iniciativas estatales de fomento económico que se han venido implementando en las dos últimas décadas en otras entidades del país y en otros países. Para esta última actividad, aparte de la investigación documental, fue decisiva la consulta de información contenida en la red internacional de información electrónica (internet).

La selección no fue, de ninguna manera, elaborada de manera “apriorística”. De hecho, en un primer momento, del diseño de la investigación contemplaba el estudio de un sólo tipo de iniciativa (el Centro de Productividad y Competitividad de Sonora), pero a medida que se avanzó en la investigación, tanto teórica como empírica, se fue realizando la incorporación de otros casos de iniciativas estatales que contemplaran, básicamente, objetivos ligados a la promoción de la inversión y el empleo en la entidad; que estuvieran orientadas a la prestación de servicios de apoyo a sectores económicos específicos, como las empresas pequeñas y medianas (pymes), así como a la des/re-regulación y la planeación estratégica del desarrollo económico local.

*FASE 2.-* La segunda fase de investigación empírica se concentró en darle seguimiento a la agenda que emergió en la fase preliminar, mediante el análisis cualitativo de las características más relevantes de las estrategias de desarrollo económico implementadas al nivel estatal. La relevancia está referida siempre a su carácter innovativo y su potencial real. Este análisis cualitativo se basó, a su vez, en un extenso trabajo de corte comparativo: entre las iniciativas del pasado y las nuevas en el contexto sonorense, entre las que se desarrollan en el estado y las que se desarrollan en otros estados/regiones/ciudades en México y en el mundo, etc. Este análisis se enfocó de manera particular en discernir el patrón de involucramiento de los sectores público y privado en la promoción del desarrollo económico y las actividades relacionadas.

El estudio de las iniciativas particulares proporcionó información más detallada acerca de:

- los objetivos expresos de las iniciativas;
- los antecedentes, cómo y porqué se llegó a ellas;
- la contribución de los distintos sectores o “socios” (gobierno, empresarios, instituciones educativas, sociedad civil, etc.).

- las estructuras de toma de decisiones desarrolladas para la realización de los programas, es decir, los vehículos formales e informales a través de los cuáles se organizó la colaboración, se canalizaron los recursos empleados y se coordinaron las acciones.

El análisis se centra especialmente en los cambios acontecidos en los proceso de gestión local y regional del desarrollo durante el periodo 1985-1998, debido a que partimos de la consideración de que el inicio de la segunda mitad de la década de los ochenta marca un punto de inflexión en la transición definitiva hacia un nuevo modelo general de desarrollo nacional.

### **Estructura y contenido del estudio**

El documento está organizado en siete capítulos, incluyendo esta introducción como capítulo primero. En el capítulo segundo se realiza un análisis de los principales cuerpos de teorías que abordan el estudio de la gestión del desarrollo económico a nivel regional (estatal), con el fin de identificar los principales elementos y enfoques teórico-metodológicos para el estudio de estos procesos, así como los límites y posibilidades que estos enfoques poseen.

En el capítulo tercero se analizan las nuevas condiciones generales que contextualizan, y en gran medida determinan, la reemergencia de las unidades subnacionales en la promoción y fomento del desarrollo económico, así como del proceso de innovación en este campo. En la primera sección se describen las megatendencias que resultan más destacables para comprender dicho objeto de estudio, haciendo énfasis en sus implicaciones territoriales. Ese contexto está marcado por la globalización económica, la intensidad de los cambios tecnológicos, y las transformaciones de los estados y las estructuras de gobierno que rigen tanto en los niveles de los Estados-Naciones como de los gobiernos subfederales. En la segunda sección se profundiza en los nuevos fundamentos de la gestión regional y local del desarrollo económico. Ellos giran en torno a la incorporación de nuevos objetivos, estrategias, líneas de acción, así como de nuevas modalidades de planeación destacando las de tipo estratégico.

En el cuarto capítulo se identifican y abordan de manera general algunas de las experiencias e iniciativas novedosas en la gestión y planeación regional - local (estatal) en varias partes del mundo. Se muestra en este capítulo una variedad de información

sobre la práctica del desarrollo regional, misma que ilustra la paulatina transición hacia un nuevo patrón general de desarrollo económico regional a lo largo del mundo. La explosión de las iniciativas de base territorial y la innovación de las mismas son dos fenómenos que se observan a lo largo y ancho del mundo.

Un análisis similar es desarrollado en el capítulo quinto, donde se analiza el nuevo papel económico de las entidades federativas ante la modernización económica y la reforma del Estado en México. Se intenta demostrar que en nuestro país ha tenido lugar en las últimas dos décadas una reconfiguración del papel que juegan las entidades federativas en la promoción del desarrollo económico regional y una reorganización de la forma en que desarrollan dichas actividades. Dicha reestructuración se expresa fundamentalmente en la intensificación de las iniciativas subnacionales (estatales y regionales) y en la emergencia de procesos innovativos en la gestión y planeación del desarrollo económico en las entidades federativas.

En el capítulo sexto se baja el nivel de análisis al caso de Sonora. En este capítulo se aborda el estudio de las nuevas formas de gestión del desarrollo a escala subnacional en un nivel más concreto de análisis, a través del discernimiento de las características novedosas que este fenómeno presenta en el caso de una entidad federativa en específico. El análisis de las experiencias, iniciativas, estrategias, políticas, que en el caso especial de esta entidad mexicana comienza con una descripción de las mismas. Esta tarea se combina con un análisis cualitativo sobre los elementos de contenido y de forma que permiten categorizarlas como modalidades innovativas de la gestión del desarrollo económico a nivel estatal. Asimismo, se incorpora en este capítulo una sección donde se analizan los principales problemas que, en la práctica, enfrentan las nuevas políticas de desarrollo económico que muy recientemente se han pretendido implementar.

Finalmente, en el capítulo séptimo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio, a la vez que se ensaya en la delimitación de posibles líneas de investigación a desarrollar en el futuro en este campo de estudio.

## II. Elementos teórico-metodológicos para el estudio de la gestión del desarrollo económico regional (estatal)

Durante los años ochenta y noventa, el constante crecimiento de intervenciones públicas para el desarrollo, implementadas desde los ámbitos regionales y locales (estados, municipios, regiones subnacionales, etc.), ha corrido en paralelo con un marcado declive de las políticas regionales de base nacional. ¿Porqué el desarrollo económico subnacional se ha consolidado en las agendas económica y política a lo largo del mundo? ¿Cómo se ha dado este fenómeno en México?.

Entender el surgimiento y la importancia que han alcanzado las iniciativas de desarrollo económico al nivel subnacional requiere de la consideración de una variedad de elementos, entre los que destacan, sólo por mencionar algunos, el análisis de los procesos generales actuales de transición económica y política, así como el entendimiento de los debates ideológicos y políticos sobre los patrones futuros del desarrollo.

El primero de ellos ubica el entendimiento de las iniciativas subnacionales para el desarrollo económico (ISDEs) dentro del contexto de los procesos más amplios de reestructuración económica y los roles cambiantes del Estado. Aquí, la extensión no homogénea de la reestructuración económica ha impactado diferenciadamente sobre las localidades y regiones y ha llevado a la aparición de respuestas de base local-regional, más notablemente en el caso de las crisis de desempleo muy localizadas. En este aspecto, las ISDEs se intersectan con una serie de procesos económicos clave, tales como el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas, la especialización flexible, la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo, y la terciarización de la economía. Políticamente, se ha argumentado que la necesidad de tales iniciativas obedece a un “socavamiento” (*hollowing out*) del Estado-Nación, el cual se ha retirado prácticamente de ciertas políticas económicas y sociales. Este proceso ha sido posibilitado, en ciertas áreas, por un incremento en la *descentralización* del poder estatal. Tales cambios han llevado al desarrollo de nuevas formas de asociacionismo público-privado a todos los niveles del Estado.

Por otra parte, las interpretaciones de la emergencia de este tipo de iniciativas se inscriben en buena medida dentro de los actuales debates políticos, por lo que se puede decir que éstos se nutren fuertemente de los puntos de vista ideológicos, que tienen que ver con la efectividad de los patrones de desarrollo. Las recurrentes recesiones económicas a partir de los setenta echaron por tierra muchas de las premisas implicadas en el modelo de desarrollo de la posguerra y llevaron al cuestionamiento de un amplio rango de políticas económicas tradicionales. Especialmente, las siguientes dos áreas fueron puestas en cuestionamiento (Vázquez-Barquero, 1996):

- a) A nivel macroeconómico, se ha reconocido el descuido del lado de la oferta y, crecientemente, la atención se ha centrado en la necesidad de ajustes en esta área para promover el proceso de desarrollo económico (*supply side interventions*).
- b) Las políticas regionales tradicionales han evidenciado un gran descrédito. Las soluciones centralizadas *top-down*, enfocadas a la generación del desarrollo económico regional a través de la atracción de inversiones y el otorgamiento de incentivos fiscales provenientes de la administración nacional, mostraron tener efectos muy limitados en la reducción efectiva de los desequilibrios regionales.

Consecuentemente, las presiones por el surgimiento de un nuevo esquema de política, y el debate sobre su forma, han estado intensamente alimentadas por disputas ideológicas de mayor amplitud. La incertidumbre sobre la naturaleza de la actual transición económica y política ha creado problemas considerables de interpretación, en la medida en que las posiciones ideológicas tradicionales se han visto socavadas. Contradictoriamente, las iniciativas subnacionales han sido revaloradas y apologetizadas tanto por teóricos de izquierda, derecha y otros sectores. Es por ello que éstas han alcanzado un perfil alto en la arena política, a pesar de sus efectos económicos netos no bien precisados. Las ISDEs, por tanto, se encuentran en el centro de una amplia disputa ideológica, que tiene que ver, por ejemplo, con las pequeñas empresas y *empresarialismo*, el papel del gobierno local y estatal, la reestructuración del capital y el trabajo, entre otros aspectos.

#### **A. CONCEPTUALIZACIONES DEL DESARROLLO ECONÓMICO SUBNACIONAL (REGIONAL/LOCAL)**

Las iniciativas de desarrollo económico regional son un conjunto diverso de acciones que involucran la movilización y el desarrollo de los recursos regionales/locales, generalmente estimuladas por la necesidad de encarar problemas económicos y sociales en tal escala. En

consecuencia, las ISDEs son una clase heterogénea de diversas acciones económicas y sociales que varían en sus formas organizacionales; van desde el impulso a la pequeña empresa hasta las cooperativas, y desde el apoyo a negocios hasta redes de autoayuda. En general, se pueden identificar dos enfoques alternativos en la conceptualización de tales iniciativas<sup>8</sup>:

- a) El primero comprende la parte del debate teórico de la *globalización/regulación* que se ocupa del cambio económico y el resurgimiento político-económico del nivel sub-nacional de toma de decisiones. Estas aportaciones son útiles para entender que la ocurrencia de patrones similares de política regional en diferentes contextos nacionales es inteligible en términos de la reestructuración global de la producción. Sin embargo, desde otra óptica, como se verá más adelante, las aportaciones del debate *globalización/regulación* poseen una utilidad explicativa limitada.
- b) El otro conjunto, comprende trabajos clave dentro del reciente desarrollo de la economía política urbana y regional en los Estados Unidos y Europa, los cuales resultan particularmente útiles en el entendimiento de las condiciones más localizadas que impulsan la movilización social en torno al desarrollo económico, así como los esquemas variados de formación de asociaciones (*partnership*), especialmente entre los sectores público y privado, la motivación de las partes de las asociaciones y la forma en que interactúan.

En combinación, constituyen dos vertientes de lo que podría llamarse un enfoque reconceptualizado y reformulado que permite entender los procesos y fuerzas que condicionan el auge de las iniciativas locales/regionales de desarrollo económico y el proceso de innovación presente en éstos. Asimismo, este esquema ofrece una alternativa para el estudio de la mayor autonomía e importancia estratégica de lo local y lo regional para el fomento o promoción del desarrollo económico. El Cuadro II.1 ofrece una visión sumaria-sintética de los enfoques descritos en el apartado siguiente.

---

<sup>8</sup> La idea es tomada de Harding (1996).

Cuadro II.1.

## Análisis Sumario de los Nuevos Enfoques sobre la Gestión del Desarrollo Regional y Local.

Enfoque;	Tipo de Explicaciones:	Aportación/Deficiencias
<p><b>ENFOQUES “MACRO”:</b></p> <p><i>El debate Globalización/Regulación (Ohmae, Reich, Naisbit, Lipietz, Jessop)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los nuevos enfoques de la geografía de la producción y la organización industrial           <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El debate de la especialización flexible (Scott, Storper, Walker, Castells)</li> <li>▪ Los distritos industriales (Beccatini, Pyke, Sengenber, Schmitz) y los entornos de innovación (Aydalot, Keeble, Maïlat, Lecoq)</li> <li>▪ Analisis de Redes (Cooke, Morgan)</li> <li>▪</li> </ul> </li> <li>➤ Los nuevos enfoques de la geografía política (Jessop, Hay, Cox)</li> </ul>	<p>“Las iniciativas locales y regionales son una consecuencia/respuesta a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La globalización</li> <li>▪ El fin de los Estados-Naciones</li> <li>▪ La transición de un modelo general de producción masiva a uno basado en la especialización flexible</li> <li>▪ Nuevas formas de regulación (porfordistas) ante una crisis del viejo modelo de acumulación (fordista) y viejo modelo de regulación (Estado-Keynesiano)</li> </ul>	<p><b>Aportación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es una guía conceptual útil al nivel más general</li> <li>▪ Permite identificar una serie de cambios económicos, sociales, políticos e institucionales y “cursos” de políticas independientemente del contexto nacional</li> <li>▪ Promueva recomendaciones hacia enfoques de políticas más activos (p. ej. “las oportunidades de la globalización)</li> </ul> <p><b>Deficiencias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explica acciones humanas colectivas a partir sólo de aspectos estructurales/generales</li> <li>• La elección y capacidad de acción no es contemplada</li> <li>• Le atribuye poca importancia a la movilización política y la participación social local/regional</li> </ul>
<p><b>2. ENFOQUES “MICRO”:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El desarrollo “desde abajo” y participativo (endógeno, de autogestión, el desarrollo “rootgrass”) (Stöhr, Taylor, Boisier, Sengenber)</li> <li>➤ Enfoque del régimen urbano-regional (Stone, Sander)</li> <li>➤ Las “maquinas” del crecimiento (Logan, Molotch)</li> </ul>	<p>“Las iniciativas locales y regionales son una consecuencia/respuesta a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La recuperación voluntaria de autonomía política</li> <li>▪ Reconocimiento de las bondades de la colaboración y la conjugación de los recursos</li> <li>▪ Reconocimiento del potencial económico-estratégico por parte de los actores locales</li> <li>▪ Existe conciencia, por parte de los empresarios y otros grupos del poder que tienen para incidir en las decisiones políticas locales</li> <li>▪ El creciente interés de las sociedades locales en participar en la toma de decisiones y en fiscalizar las acciones de los gobernantes</li> </ul>	<p><b>Aportación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las voluntad y el interés de los agentes sociales de actuar para alterar su condición y destino</li> <li>▪ Permite “hilar fino” en el conocimiento detallado del contenido y formas organizacionales de las iniciativas locales para el desarrollo</li> <li>▪ Contempla las “contingencias”</li> </ul> <p><b>Deficiencias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Supuestamente imprimen cierta dosis de retórica ideológica es sus concepciones (pluralidad. Democracia participativa, etc.)</li> <li>▪ Fundamentos utópicos e ideológicos (auto-gestión, autonomía, reivindicación)</li> <li>▪ Se basa en nociones acertivas (normativas) de la planificación: “ventajas de la descentralización”, “ventajas de la acción colectiva local”</li> <li>▪ Análisis <i>a posteriori</i>, ad hoc, de un pequeño número de casos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### ***A.1. Globalización y Regiones: ¿hacia una nueva era de mayor autonomía sub-nacional?***

El extenso trabajo académico sobre la *globalización* y la *teoría de la regulación* analiza la crisis de los Estados nacionales modernos (*crisis del Estado keynesiano-benefactor*), cuyo rasgo fundamental es la dificultad de éstos para ajustar sus roles “tradicionales” en la regulación social y económica de los territorios nacionales<sup>9</sup>. En este enfoque los rasgos centrales del proceso de **globalización** económica son los siguientes:

- El creciente “alcance” espacial y la centralidad del sistema industrial-financiero internacional y su habilidad para organizar transacciones complejas en escala global.
- La constante expansión internacional del comercio de bienes, servicios y trabajo, variables más dinámicas que las concernientes a los mercados domésticos.
- El crecimiento y la influencia creciente de la empresa transnacional (ETN), la cual es capaz de maximizar las ganancias potenciales vía la coordinación de inversiones entre un vasto rango de localidades.
- La creciente importancia de los factores económicos no-tradicionales de la producción (conocimiento, información, tecnología).
- La capacidad de organizar la producción en una escala global y de transmitir información instantáneamente a través del globo. Esta capacidad se ha visto reforzada por la innovación tecnológica.

Hoy día, resulta evidente que tales cambios han llevado a niveles sin precedente de interdependencia global que, por un lado, predispone fuertemente a los Estados-Naciones a ceder soberanía y a cooperar en el desarrollo de instituciones supra-nacionales que puedan manejar problemas que ya no respetan las fronteras nacionales; pero, por otro lado, se ha observado también que, en la medida en que los Estados-naciones pierden parte de su importancia, están ganando terreno en los niveles sub-nacionales en la toma de decisiones, así como en la intervención y conducción económica<sup>10</sup>, definiéndose así nuevas modalidades de la gestión del desarrollo económico, especialmente en los niveles regional y local.

---

<sup>9</sup> Para una visión general, véase Piore y Sabel (1984), Benko y Lipietz (1992), Jessop (1992), Hirst y Zeitlin (1992)

<sup>10</sup> El asunto es más amplio que la simple toma de decisiones en el ámbito económico, y está referido a lo que hoy se ha llamado gobernanza (*governance*) en la literatura anglosajona.



Desde el punto de vista teórico-conceptual, este fenómeno de la aparición de nuevas estrategias ha tratado de ser “capturado” desde diferentes perspectivas, destacando, en el caso latinoamericano, el trabajo de Boisier (1994 y 1996) que avanza incluso a un replanteamiento mismo del concepto “región” (regiones “pivotales”, “asociativas” y “virtuales”).<sup>11</sup>

Existen diferentes conceptualizaciones que abordan el lugar contemporáneo de “*lo local dentro de lo global*” (*the global-local nexus*), pero todas ellas, en última instancia, pueden agruparse en dos claras alternativas. Ambas aceptan que la globalización económica imprime ciertos retos que los métodos de gobernanza propios de los Estados-naciones son incapaces de afrontar, por lo que, en consecuencia, crece la importancia de las decisiones tomadas a niveles distintos. Mientras que una posición ve el nivel **sub-nacional** de toma de decisiones políticas y económicas como un contrapeso del nivel supranacional - al menos potencialmente-, la otra argumenta que el nivel **global** es el predominante.

a) La primera perspectiva sostiene que el nivel sub-nacional de acción y de solución de problemas (incluso en regiones transfronterizas), crece inevitablemente en importancia, en la medida que declina la relevancia de las fronteras nacionales y de la toma de decisiones propias del nivel nacional. Bajo este escenario, se expanden los papeles económicos y políticos de las unidades de gobierno sub-nacionales y de regiones-ciudades claves en particular. La reconcentración de las funciones de comando y control económico hacia las mayores áreas urbanas y el resurgimiento de las economías regionales y urbanas hace a las metrópolis establecidas los puntos críticos, los cuales se entrelazan las regiones y naciones hacia circuitos de negocios globales (Ohmae, 1995). Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales han empezado a ver la contribución económica de las regiones como decisiva para el destino económico nacional. En la medida en que la administración macroeconómica nacional se ha mostrado hoy menos efectiva, los gobiernos nacionales descubren que es sólo a través del impulso de la fortaleza competitiva (la competitividad) de las regiones y ciudades -mediante intervenciones ajustadas a las condiciones y características particulares de las regiones (*customized interventions*) y, por tanto descentralizadas- que pueden hacer crecer las economías nacionales. En realidad la

---

<sup>11</sup> La utilidad de estas novedosas elaboraciones conceptuales ha sido demostrada en estudios empíricos muy recientes, como los de Wong-González (1997a y 1998) sobre las nuevas estrategias de desarrollo económico emprendidas por redes de actores de carácter transfronterizo y regional, entre el norte de México y el sudoeste de los Estados Unidos.

frase “economía nacional” denota exactamente no más que el poder colectivo de complejos productivos subnacionales en mercados mundiales (Reich, 1991).

- b) Un argumento muy diferente es que la globalización erosiona crecientemente la *autonomía* y la *especificidad* de los territorios subnacionales, de los lugares (Harvey, 1989). Bajo este escenario, no existe el resurgimiento de las economías regionales y urbanas, ni una creciente autonomía para los niveles de gobierno subnacionales. Por el contrario, la globalización económica significa que las decisiones que tiene o pueden tener el mayor impacto en una determinada localidad, continúan siendo tomadas en base a los intereses de las corporaciones transnacionales. De igual forma, según esta perspectiva, no se deduce automáticamente que las autoridades subnacionales se vuelvan más autónomas y más capaces de actuar para tratar de resolver problemas de manera más eficiente si los gobiernos nacionales se vuelven menos autónomos y menos efectivos. Los gobiernos nacionales en verdad pueden elegir entre descentralizar responsabilidades a las autoridades subnacionales, o no hacerlo. Según este enfoque, los poderes subnacionales casi no cuentan en la creciente y desesperada competencia entre las localidades.

Como es de esperarse, estas dos perspectivas adoptan posiciones antagónicas sobre las implicaciones políticas y geográfico-económicas de la globalización. Debido a que cada una de ellas está de acuerdo en lo esencial con el mismo conjunto de “realidades” globales, el único modo en que pueden ser utilizadas para apoyar una investigación como la presente, sería tomándolas de marco general para la generación de hipótesis contra las cuales se pudiera poner a prueba la información empírica “más fina”. Para los propósitos de este estudio tiene más sentido usar el argumento que enfatiza una **autonomía subnacional económica y política creciente**, como un estándar contra el cual medir la evidencia empírica; ésto significaría observar con más detalle los argumentos encontrados dentro de la geografía económica y la teoría de la regulación.

#### **A.1.1. La geografía económica de la era de la globalización.**

En la nueva geografía económica se ha venido desarrollando en los últimos años un intenso debate en torno a la tesis general que sostiene que están emergiendo nuevos sistemas de producción, distribución e intercambio, denominados *post-fordistas* o *post-industriales*, cuyas características son significativamente diferentes de aquéllas de sus

predecesores<sup>12</sup>. Entre estas diferencias, el debate de la especialización flexible en torno a las implicaciones territoriales de la reestructuración se enfoca en discernir si los nuevos sistemas están en mayor o menor medida *territorializados*; es decir, si dependen de insumos altamente especializados y diferenciados -desde el mercado o el Estado- que tienen que ser proveídos, diseñados y producidos local y/o regionalmente. Si este es el caso, la ventaja competitiva crecerá claramente en aquellas localidades que posean, o puedan desarrollar, el entorno de negocios apropiado, cualesquiera que fuesen sus características más importantes<sup>13</sup>.

Los analistas que favorecen esta posición sugieren que la importancia de los vínculos económicos locales-regionales ha crecido suficientemente para que se pueda hablar de la **reemergencia de las economías regionales y urbanas**. En esta posición se encuentran una serie de nuevos modelos tales como los “nuevos distritos industriales” y nuevos espacios industriales “de especialización flexible” (Scott 1988; Pyke y Sengenbergh 1992), los “entornos de innovación” (Aydalot y Keeble 1988, Maillat y Lecoq 1992) ó “redes localizadas” (Cooke y Morgan 1993)<sup>14</sup>. Todos estos enfoques comparten el punto de vista de que, actualmente, tiene lugar una territorialización más intensa de las empresas hacia sus respectivas economías regionales o locales, y de que “el lugar” posee un papel más importante en el desarrollo económico, que tiene sentido incluso en un tiempo en que la noción de la economía nacional tiene cada vez menos significado. El argumento tiene, al menos, dos variantes:

a) La primera asume, generalmente, que la revolución tecnológica y la transición hacia una *sociedad informacional* representa un nuevo paradigma en la evolución del capitalismo

---

<sup>12</sup> Sobre la caracterización de la actual etapa histórica como una de transición o reestructuración, Kaplinsky (1990) identifica distintas interpretaciones, de entre ellas se destacan: i) los regulacionistas franceses, para quienes la reestructuración es el medio por el cual deviene un determinado patrón de acumulación basado en el régimen de acumulación y el modo de regulación; ii) la escuela de schumpeterianos-estructuralistas, considera las etapas históricas como procesos generados por ciclos de onda larga de rompimientos tecnológicos fundamentales que sostienen el crecimiento. Según este enfoque la actual es la era de la tercera revolución científico-tecnológica, de un nuevo paradigma tecno-económico; iii) por último, los enfoques de la producción flexible o posfordismo, visualizan la presente transición en términos del agotamiento del paradigma de producción masiva por un nuevo paradigma de especialización flexible. Cada una de estas interpretaciones contiene alguno de los elementos que conforman la esencia de este nuevo orden industrial internacional que se está configurando en este fin de siglo.

<sup>13</sup> Véase Storper (1993)

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado de los nuevos enfoque de la geografía de la producción véase Wai-chung (1994).

(Lash y Urry, 1987). Castells (1989) pone un énfasis más urbano, argumentando que el “modo informacional de producción” trae consigo implicaciones de localización altamente selectivas; ilustra la emergencia de la “ciudad informacional”, principalmente con referencias al “*Sunbelt*” norteamericano con un crecimiento económico ligado a actividades intensivas en I&D, y basadas en contratos militares, hacia mediados de los años 80.

b) La segunda visión supone que es un conjunto específico de “relaciones sociales de producción” de carácter local, una combinación de arreglos institucionales y redes locales, culturas locales dominantes y vínculos interempresariales, lo que posibilita a algunos lugares a encontrar nichos lucrativos dentro de la economía global, mientras que otras no pueden hacerlo. La bibliografía sobre el *distrito industrial* (Pyke, Beccatini y Sengenberger, 1990; Schmitz y Musyck, 1994) asume esta postura con referencia a un limitado número de modelos. Ilustran la forma en que la densa concentración de empresas pequeñas y medianas, y el apoyo de una red de instituciones organizadas flexiblemente, reaccionan rápidamente para mejorar la calidad de la información de mercado en respuesta a la demanda mundial en nichos de bienes de consumo.

A pesar de todas sus diferencias, ambos enfoques destacan la tendencia hacia la desconcentración territorial de la actividad económica (hacia una *economía difusa*). Sin embargo, otros autores sostienen que en los últimos años se observa un resurgimiento de las grandes zonas metropolitanas, tanto en América como en Europa. (Parkinson *et. al.*, 1993; Harding 1994). Para éstos, la reconcentración sugiere que el poder de las nuevas tecnologías para ampliar el abanico de opciones de localización tiene límites y que las relaciones sociales cooperativas de producción no son la única fuente de la innovación y del crecimiento económico.

El análisis desarrollado hasta aquí sugiere que se debe ser cuidadoso con las generalizaciones, ya que existe una amplia variedad de formas en que las regiones pueden resentir o responder a los *macro-cambios* recientes que llevan a varias formas de reestructuración, así como a una diversidad de resultados espaciales. La advertencia de Massey (1984) a principios de los ochenta contra la construcción de modelos simples y deterministas, es hoy del todo válida. En la actualidad se observa, parcialmente, la reproducción o modificación de formas “viejas” de reestructuración como la búsqueda de economías de escala a través de fusiones y adquisiciones, la búsqueda de trabajo sin calificación, el movimiento hacia localizaciones de costos bajos. Lo que es más, hay marcadas diferencias en las versiones más recientes de estas estrategias en vista de que

las escalas geográficas se han expandido claramente: la división espacial del trabajo se aplica cada vez más a la escala internacional y a un nivel global. Crecientemente, tales divisiones se organizan al nivel de los grandes bloques económicos (Europa, Norteamérica, Asia) así como a una escala verdaderamente global. Parcialmente, sin embargo, la reestructuración ha tomado nuevas rutas llevando a un nuevo modelo de organización de la producción en el espacio. Tales formas son variantes de la “producción adelgazada”, nuevos tipos de relaciones entre empresas (cooperación y alianzas), nuevas formas de subcontratación, nuevas e interactivas formas de innovación y nuevas formas de flexibilidad. En la escala geográfica estas formas implican tendencias tanto hacia la globalización como a la localización (Amin y Thrift, 1994).

### A.1.2. La política de la globalización.

Aparentemente, las contribuciones teórico-empíricas sobre *la nueva geografía económica* correspondiente a la era de la globalización se encuentran limitadas en cuanto a proposiciones concluyentes (Jessop, 1993). Aún con sus limitaciones, se plantea que el enfoque de *la teoría de la regulación* es menos ambiguo. *Grosso modo*, la mayor parte de las aportaciones teóricas en este enfoque intentan trazar los vínculos entre el **cambio económico global y la reestructuración institucional al nivel nacional** (Aglietta, 1979; Boyer, 1986; Jessop, 1988, 1990). La tesis básica de esta escuela es que en las sociedades capitalistas existe siempre una relación interdependiente entre el régimen de acumulación dominante (la forma en que la producción está organizada) y el modo de regulación (la forma en que el Estado, principalmente, soporta un sistema particular de producción a través de sus funciones regulatorias en la economía, la política y la sociedad). Como se señala arriba, existe un amplio consenso acerca de que la globalización ha debilitado sustancialmente los regímenes de acumulación basados nacionalmente, que eran dominantes previamente, y ha puesto en tela de duda el modo de regulación que los acompañaron y los soportaron, basados en Estados nacionales de tipo *keynesiano-benefactor*.

Autores como Jessop (1992, 1994) sostienen que existen signos de convergencia internacional en el desarrollo de nuevos modos de regulación social (MRS). En primer lugar, los instrumentos *del Estado Keynesiano* están siendo gradualmente abandonados,

para ser reemplazados con otros<sup>15</sup>. En este nuevo MRS, el énfasis se pone en la coordinación supra-nacional de la política macroeconómica, en estrategias nacionales del lado de la oferta que buscan fortalecer la competitividad estructural de las economías nacionales mediante intervenciones sectoriales o de base territorial (regional/urbana), y en que intentan “subordinar las políticas benefactoras a la flexibilidad de las demandas” (Jessop, 1992). En segundo término, ha tenido lugar un “ahuecamiento” o “socavamiento” (*hollowing out*) del Estado-Nación como el *locus* principal de las intervenciones económicas y sociales. Ello implica flujos de poder y responsabilidades hacia arriba (al nivel supra-nacional), hacia abajo (al nivel sub-nacional) y hacia los lados (se pasa del *gobierno* a la *gobernancia*, concepto éste que se refiere a las formas de articulación de las distintas instancias del poder, y que en general reconoce la conducción compartida o colaborativa entre los sectores público y privado).

Estos cambios tienen profundas implicaciones para la dirección y el tipo de programas implementados al nivel sub-nacional y para la forma que toman las mismas las instituciones a este nivel, al menos potencialmente. El desarrollo de programas subnacionales por el lado de la oferta (*supply side*), crecientemente está enfatizando en objetivos económicos relacionados o ajustados a **la competitividad internacional** (Jessop, 1992). Las ciudades y las regiones son vistas como activos potenciales de las economías nacionales y las políticas urbano-regionales nacionales tienden a reducir la importancia de las consideraciones de bienestar. Las iniciativas de competitividad, de desarrollo económico estratégico (*fine-grained*) ganan importancia al ser, cada vez más, promovidas en los niveles urbano y regional, reemplazando a la política regional más tradicional, que pretendía redistribuir la actividad económica de acuerdo a consideraciones de igualdad nacional<sup>16</sup> y llevada a cabo exclusivamente por los Estados nacionales en forma centralizada.

Con respecto a las instituciones sub-nacionales, la decadencia del Estado-Nación estaría asociada con la **descentralización selectiva de responsabilidades a las agencias subnacionales** (aunque no siempre sean autoridades políticas “democráticamente-

---

<sup>15</sup> En la caracterización de este nuevo MSR, desde luego, existen variados puntos de vista, Jessop (1993) por ejemplo, lo caracteriza en conjunto como *Estado Schumpeteriano orientado al trabajo*.

<sup>16</sup> Stöhr (1989) ha identificado las principales características de la transición entre la política regional de “viejo estilo” a una de “nuevo estilo”, una transición que invalidó el viejo estilo de planeación estratégica para la recuperación de regiones atrasadas y que se reflejó en el movimiento hacia un nuevo paradigma de desarrollo regional mejor ajustado a los requerimientos de una era posfordista.

electas”)<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, la fragmentación en la implementación de programas locales y la reorientación de las políticas nacionales hacia metas desarrollistas aumenta las presiones por agencias basadas en *el asociacionismo* para la provisión de servicios públicos en muchas áreas de política.

Desde esta perspectiva, se considera que los nuevos patrones de gobernanza local se caracterizan por estar asociados con el reemplazo de las estructuras locales de gobierno formalmente instituidas, y democráticamente electas, por una plétora de agencias no-instituídas y no-electas que involucran el “asociacionismo” (partnership) de los sectores público y privado, (Ettlinger, 1994). Dentro de este enfoque, la emergencia de nuevos patrones de gobernanza económica local es contemplada en términos de una respuesta a la crisis del fordismo. Si bien la fortaleza analítica de los principios de la *Teoría de la Regulación* descansa en su análisis de las contradicciones internas y la dinámica de los modos de regulación; sin embargo, quienes se adscriben en esta escuela de pensamiento han fallado en desarrollar una explicación adecuada de la transición entre modelos. Como consecuencia, los argumentos existentes acerca de la emergencia de nuevos modos de gobernanza local expresados en términos de la transición del *fordismo* al *posfordismo*, han tendido a errar en la tarea de revelar los mecanismos y procesos que vinculan la dinámica económica global y la transformación de las estructuras “desde la que ésta se sirve” (Hay, 1994b).

Son en realidad pocos los análisis regulacionistas que parten desde la perspectiva sub-nacional. Mayer (1994) realiza algunas importantes observaciones acerca de las implicaciones de la globalización para las formas de articulación del poder en el contexto local. Esta autora sostiene que están teniendo lugar algunas tendencias importantes al respecto, entre las que se destacan: i) una *movilización* acentuada en torno a cuestiones de desarrollo local y regional; y ii) una cada vez más arraigada tendencia hacia el *asociacionismo* y las *coaliciones* entre actores y agencias locales que ha desembocado en un contexto en el que las responsabilidades de aprovisionamiento de servicios están más fragmentadas, en el que los recursos públicos son limitados y en el que las estrategias de desarrollo económico son más ambiciosas, incluso de un corte netamente estratégico<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> En los años recientes, se ha desarrollado un sustancial cuerpo de contribuciones alrededor de la aplicación de las propuestas de la Teoría de la Regulación a la evolución de patrones de gobernanza local y la estructura del estado local (Goodwin y Painter, 1996; Tickell y Peck 1995).

<sup>18</sup> Autores como Sengenber (1993), más ligados a la escuela de los distritos industriales y a la del “desarrollo desde abajo”, también se han manifestado en esta línea de argumento.

De manera que en estos enfoques, la *gubernancia* económica local tiene un papel vital a jugar en cualquiera que sea el modo de regulación desarrollado frente al actual contexto de incertidumbre. Los cambios económicos globales han hecho imposible que las condiciones de producción particulares esten coordinadas por la administración central; como resultado de ello, se puede esperar que gane importancia el nivel subnacional de movilización e intervención económica. Debido a que el Estado-Nación no puede ya garantizar las condiciones de producción “requeridas localmente por el capital globalmente móvil [...] los sistemas políticos locales, con su habilidad de negociación con los capitales supra-regionales y multinacionales, y la efectividad con que promueven el conjunto particular de condiciones locales de producción, se han convertido en factores decisivos en la conformación del perfil de una región (o ciudad) así como su lugar en la jerarquía urbana-regional internacional” (Mayer, 1994:2).

#### ***A.2. El desarrollo “desde abajo”: autonomía, colaboración y poder a nivel local***

La ocurrencia de patrones similares de política regional en diferentes contextos nacionales es inteligible en términos de la reestructuración global de la producción (Ettlinger, 1994). Sin embargo, desde otra óptica, las aportaciones del debate *globalización/regulación* poseen una utilidad explicativa limitada. Básicamente, sus limitaciones tienen que ver con la escasa relevancia que poseen para auxiliar en el entendimiento de las formas específicas en que los diferentes grupos involucrados en el desarrollo regional y local responden ante un nuevo contexto. En este sentido, lo primero a destacar es que las respuestas locales son contingentes, y muy variables de un contexto local a otro.

Un segundo conjunto de aportaciones intenta conceptualizar este proceso de manera distinta. En los desarrollos recientes dentro de la economía política urbano-regional de Europa y los EEUU, se pueden ubicar algunos enfoques que se ocupan particularmente de la explicación del proceso de movilización social, fundamentalmente a través de asociaciones colaborativas entre los agentes locales/regionales y de la recuperación voluntaria de autonomía estratégica:

- ◆ El enfoque del “desarrollo desde abajo” o desarrollo autónomo (Stohr y Taylor, 1981).
- ◆ El enfoque del *régimen urbano-regional* (Stone y Sanders, 1987) está basado en fundamentos conceptuales sólidos y trata de la forma en que diferentes condiciones económicas y políticas generan diferentes tipos de asociaciones gobernantes.



- ◆ El enfoque de “*las máquinas de crecimiento*” (Logan y Molotch, 1987; Molotch y Logan, 1990) describe los mecanismos de formación de coaliciones y la variedad de actores implicados en ellas, con cierto detalle.

### **A.2.1. Desarrollo endógeno (pluralista, voluntarista).**

Una cuestión fundamental que está detrás de la emergencia de estrategias de desarrollo localizadas, de “abajo-arriba” (*bottom-up initiatives*), es el grado en el que las regiones y localidades pueden ser consideradas como autónomas. En la actualidad, el supuesto general es que las políticas nacionales y la ayuda a las localidades han perdido importancia en el contexto de la economía global, que impacta a las empresas y regiones independientemente del país al que pertenezcan. Este razonamiento está implícitamente ligado a una teoría del desarrollo local/regional “desde abajo” (Stöhr y Taylor, 1981) y ha sido especialmente influyente en Europa, donde las barreras comerciales entre los países miembros de la CEE han venido siendo derribadas desde hace algunos años. Es también importante en los EEUU, donde el Nuevo Federalismo de las administraciones Reagan y Bush demandó más responsabilidad del nivel estadual, con menos involucramiento federal en la asistencia financiera (Ettliger, 1994: 145).

### **A.2.2. Teoría del Régimen**

Por otro lado, la *teoría del régimen* se basa fuertemente en las tesis neo-pluralistas acerca de las relaciones entre Estado y mercados. Considera que las democracias liberales tienen dos sistemas interdependientes de autoridad: uno comprende los distintos órganos de gobierno representativo, basados en el control popular; el otro, comprende la esfera de los negocios, basada en la propiedad privada de los medios de producción. Debido a que las decisiones de los empresarios son vitales para el bienestar público -concebido en términos muy generales-, los agentes públicos (burócratas/funcionarios) no pueden ser indiferentes a aquéllos. Ya que los activos productivos están mayoritariamente en manos privadas, los funcionarios no pueden “comandar” a las empresas a desarrollar las acciones necesarias a sus fines; ellos sólo pueden proveer *inducimientos*. Este poder “estructural” de las empresas significa que, independientemente del nivel de actividad política y el *lobby* de las organizaciones empresariales, las acciones públicas se cuidarán de no dañar el desempeño de las empresas. Ellas son capaces también de impulsar la representación empresarial más que otros grupos de la sociedad civil, dentro de varios foros de negociación, pacto o persuasión política (Stone y Sanders, 1987).

En otras palabras, los intereses empresariales son privilegiados estructural e instrumentalmente cuando se trata de afectar las agendas y los resultados de las políticas públicas. El privilegio de este sector a escala regional ha tendido a ser subestimado en los estudios sobre el sistema político administrativo. El gobierno de una economía regional se encuentra fragmentado en un gran número de autoridades y equipos establecidos con propósitos tanto generales como específicos. Ninguno tiene *status* constitucional; son criaturas de las legislaturas estatales, dotadas de poder para desempeñar sólo aquellas funciones para las cuales tienen responsabilidad estatutaria. Las estrategias de desarrollo estatal, al poseer poderes limitados para el desarrollo económico, dependen fuertemente de los recursos del sector privado.

En combinación, los factores arriba mencionados significan que los funcionarios locales están fuertemente predispuestos a apoyar las estrategias de desarrollo guiadas por empresarios, para lograr el entendimiento con secciones de la comunidad de negocios cuando trata de lograr sus propias metas de desarrollo. Cuando se trata de proyectos de desarrollo regional, los votos cuentan pero los recursos deciden. Debido a que las autoridades públicas controladas popularmente tienen autoridad limitada sobre las decisiones de mercado que soportan la prosperidad regional, “las coaliciones electorales exitosas no necesariamente gobiernan” (Stone y Sanders, 1987:283). Las coaliciones gobernantes deben ser sostenidas entre aquellos actores que tienen acceso a, y poder para proveer, los recursos de instituciones públicas y privadas claves. No existiendo “una estructura de comando conjunta” (Stone, 1989) para alcanzar esto, un régimen gobernante puede ser construido solamente a través de pactos informales y de “entendimientos tácitos”. Los regímenes urbanos trabajan a través de un sistema de “cooperación civil” basada en el mutuo interés propio. Son “arreglos informales a través de los cuales los órganos públicos y los intereses funcionan conjuntamente para posibilitar y emprender decisiones de gobierno” (Stone 1989: 6).

### A.2.3. La “máquina de crecimiento”

De hecho, este enfoque aporta poco acerca de los rasgos estructurales de la gobernancia y del rol político de los negocios. Es más **voluntarista**, y argumenta que “el activismo de los empresarios es, y siempre ha sido, una fuerza crítica en la conformación del sistema urbano” (Logan y Molotch, 1987:52). Elaborado bajo la distinción neo-marxista entre valor de uso y valor de cambio en relación a la propiedad, sugiere que las máquinas de crecimiento - coaliciones de líderes locales de negocios actuando en razón de sus propios intereses, pero exponiendo una ideología persuasiva de “desarrollo gratuito”- son la fuerza

dominante en el desarrollo urbano. Los actores centrales de la “máquina”, se argumenta, son los elementos del capital más atados territorialmente: los propietarios de bienes inmuebles (poseedores de la propiedad), quienes desean impulsar el valor de cambio de sus posesiones. Los rentistas están conjuntados por el interés de intensificar el uso de lo que poseen para así incrementar su valor de cambio.

## **B. LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO SUBNACIONAL**

Conjuntamente, los dos grupos de contribuciones anteriormente descritos proveen fundamentos teóricos suficientes para la investigación empírica de las nuevas modalidades de gestión del desarrollo regional ó subnacional. Pueden compatibilizarse debido a que, el énfasis de la teoría de la globalización/regulación en las reacciones nacionales a los fenómenos globales, es balanceado por un énfasis de la economía política urbana y regional en los factores locales. Sin embargo, cualquier intento por conjugarlos con propósitos de investigación empírica debe primero reconocer las debilidades que ellos exhiben al respecto.

Respecto a la teoría de la globalización/regulación, el problema imperante es el nivel sumamente abstracto en el que se manejan los principales argumentos. Es difícil encontrar evidencia para contrastar la teoría. En lugar de ello quien investiga debe “rellenar” (*fill out*) la teoría y continuar con la construcción de las propias implicaciones percibidas para el análisis empírico<sup>19</sup>.

Asimismo, las nuevas corrientes teóricas dentro de la geografía económica (la californiana, por ejemplo) contiene la tesis general de la creciente importancia del entorno innovador (*local milieu*) o factores locacionales, es decir, de las economías regionales y locales, como una tendencia contrapuesta a los regímenes regulatorios nacionales para el desarrollo económico moderno. Destacan por su interés, en este caso, la tesis de que los factores susceptibles a la influencia de la política pública: instituciones de educación superior y de investigación, infraestructura física y de comunicaciones electrónicas, calidad del medio ambiente, activos culturales, etc., son sumamente importantes en el atractivo locacional y en el desarrollo endógeno, por encima de los factores más tradicionales: economías de aglomeración, acceso a materias primas y fuentes de energía,

---

<sup>19</sup> Esta crítica proviene fundamentalmente de autores como Duncan *et al* (1993), Hay (1994, 1996); Peck y Tickell (1994).

así como reservas de fuerza de trabajo barata y descalificada. Sin embargo, es terriblemente larga y compleja la lista de factores que se dice son la *causa* de los cambios en las decisiones de localización y las altas tasas de desarrollo económico local (Storper, 1993; cf. Amin y Robins, 1990), consistente, la mayoría de las ocasiones, en un extenso sumario de rasgos selectos de las localidades o regiones más dinámicas en su desarrollo. Este problema se deriva fundamentalmente del hecho de que el enfoque analítico dominante es sumamente deductivo.

Un problema adicional con la teoría de la regulación tiene que ver con la poca importancia que se le atribuye a la movilización política subnacional. Esto resulta paradójico ya que los teóricos regulacionistas comúnmente argumentan que los Estados nacionales están forzados a compartir o renunciar a buena parte de la capacidad o poder que han disfrutado tradicionalmente; pero, por otro lado, sostienen con frecuencia que la transición hacia nuevos modos de regulación será guiada desde el nivel nacional. Esto sugiere una agenda de investigación que otorga prioridad analítica al cambio político nacional. Sin embargo, la enorme cantidad de iniciativas de desarrollo económico local que se han implementado en Europa y América en las dos últimas décadas, y la importancia de los argumentos económicos del creciente número de movimientos sociopolíticos proclamando mayor autonomía regional, debería ser suficiente evidencia de que el nivel subnacional de movilización y articulación no puede ser ignorado.

En el área del desarrollo económico local, los escritos sobre “el desarrollo desde abajo”, especialmente los desarrollados por teóricos de la planeación regional (Friedman y Weaver 1979; Stöhr y Taylor 1981, Stöhr 1987) ha sido particularmente influyente. Sin embargo, a pesar de su difusión, se les ha criticado por una cierta dosis de retórica ideológica en tales enfoques, por lo que se ha puesto en tela de duda la verdadera contribución de tales conceptos, tanto teórica como prácticamente (Syrett, 1993).

Las críticas a este enfoque giran en torno a una supuesta debilidad teórico-explicativa, debido a los fundamentos fuertemente utópicos e ideológicos aceptados por sus proponentes. Mientras que en sus inicios este enfoque fue una respuesta crítica a las políticas regionales existentes (*top-down*), no fue formulada en torno a un entendimiento crítico del cambio económico. Se basó por el contrario en nociones acertivas de la planificación. Mientras que algunos autores identificaban selectivamente algunas de las actuales tendencias económicas globales, esta selección estuvo basada esencialmente en una racionalización *a posteriori* y *ad hoc*, apoyada en el estudio de un pequeño número de casos estudio.

Asimismo, las concepciones *neo-pluralistas* del enfoque del desarrollo autónomo proveen sólo bases limitadas para una conceptualización del desarrollo económico local. Su aserción de ideales como *autonomía, autogestión, participación democrática*, etc., han significado que se muestren limitadas para la explicación de las acciones basadas localmente, o bien, para ofrecer un programa práctico para la promoción de las iniciativas locales. Sin embargo, las ideas provenientes de los trabajos del “desarrollo desde abajo”, especialmente de quienes se han deslindado de la vertiente marxista-estructuralista, han jugado un papel importante para informar iniciativas de política económica local y regional de corte liberal, y específicamente orientados al mercado. En la práctica, las ideas del desarrollo *self-reliant* han sido enriquecidas con elementos social-democráticos (justicia social, autonomía, participación, democratización), así como con los aspectos del empresarialismo, el asociacionismo social y la movilización de los recursos locales (Cook y Hulme, 1988).

Las limitaciones de los enfoques arriba mencionados sugieren ser cuidadosos en el uso de la teoría para hacerla que sirva a necesidades de investigaciones específicas. Para los propósitos de la presente investigación, las contribuciones teórico-conceptuales contempladas deben ayudar a explicar el surgimiento de nuevas formas de gestión y nuevas estrategias de desarrollo económico en el caso de Sonora, en el marco de los cambios globales recientes; debiendo auxiliar también, en la identificación de las condiciones nacionales locales y los intereses de los agentes que participan en esta gestión.

Las contribuciones de la teoría de *Globalización/Regulación* son una guía conceptual útil al nivel más general, donde ayudan a identificar una serie de cambios económico, institucionales y “cursos” de políticas para el desarrollo regional, que están ocurriendo independientemente de los contextos nacionales, pero que los impactan simultáneamente. Por ejemplo, resulta fundamental la tesis de que las nuevas iniciativas de desarrollo a nivel regional orientadas a que las regiones/ciudades enfrenten y se beneficien de la globalización, en vez de parapetarse de sus efectos, serían parte de la transición general de una modalidad de políticas regionales distributivas hacia uno tipo de gestión que privilegia medidas localizadas el lado de la oferta (*supply side*) con objetivos de impulsar el crecimiento económico y la competitividad regional. Ello significa que son necesarias las respuestas de los gobiernos nacionales y subnacionales y de la comunidad de negocios y demandaría que: a) la gestión del desarrollo regional necesitaría tornarse más “empresarial” o estratégicas; y b) que los esfuerzos se orientaran a incrementar la competitividad de las regiones en los mercados globales.

En base al esquema conceptual presentado aquí, se sugiere que los gobiernos locales en México persiguen estrategias de crecimiento y desarrollo económico local como resultado de condiciones y fuerzas de naturaleza global, nacional y local.

Para el desarrollo de esta investigación se ensaya un esquema analítico que recoge y adapta las teorías del desarrollo económico local emergidas en los últimos años en las naciones desarrolladas. De las cuales se desprendería que, la habilidad de los gobiernos subnacionales (estatales y locales) en México, para iniciar y desarrollar un nuevo tipo de estrategias de desarrollo económico depende de:

- a) condiciones globales, destacando la cuestión de las vinculaciones global-locales ó global-nacional-local;
- b) condiciones nacionales, tales como el contexto de las amplias reformas económicas y políticas (cambio estructural y redefinición del papel del Estado en la economía), el nuevo tipo de relaciones locales-federales, así como políticas macroeconómicas y su influencia en las economías regionales; por último,
- c) las condiciones locales particulares (económicas, políticas, culturales, naturales, etc.)

La mayor importancia estratégica del nivel regional/local para la acumulación capitalista y el crecimiento económico en la era post-keynesiana<sup>20</sup> es hoy ampliamente observada (*inter alia* Ettliger 1994; Keating 1993; Mayer 1992). Pero, a pesar de la extensa bibliografía que se orienta a la descripción detallada del desarrollo económico local en contextos específicos, existe poco análisis del panorama cambiante de la acumulación de capital que podría haber privilegiado a lo local como el sitio estratégico para la intervención económica.

La clave para entender esta aparente *territorialización*<sup>21</sup> del desarrollo económico, es considerar tales procesos como tendencias para las cuales existen contratendencias<sup>22</sup>, la

---

<sup>20</sup> Descrita por varios autores como *post-keynesiana* o *post-fordista*.

<sup>21</sup> En algunos países, como Gran Bretaña, por ejemplo, se ha trata de una *localización*; y de una *regionalización* en contextos diferentes, como en EEUU, o Italia.

<sup>22</sup> Tendencias son entendidas aquí como los resultados complejos y contingentes de las acciones estratégicas de muchos actores colectivos y/o individuales que operan dentro de contextos estructurados que favorecen cierto tipo de intervenciones y estrategias por sobre otras. Contratendencias son, similarmente, resultados, éstas son movilizadas en respuesta a los impactos específicos de las tendencias (y los mecanismos que las producen) en contextos espacio-temporales particulares (Hay, 1994).

tendencia a la territorialización y la mayor importancia estratégica de lo local-regional para el desarrollo económico, puede ser interpretada, por tanto, como un resultado complejo y contingente (en contextos específicos) de una serie de procesos y mecanismos interconectados. Un conjunto complejo de factores que operan en varias escalas, se entrelazan para producir fenómenos diferentes y específicos. Cuando son tomados en conjunto, éstos pueden ser considerados como elementos que otorgan importancia estratégica al desarrollo económico local-regional.

### III. Megatendencias y el surgimiento de nuevas formas de planeación y gestión del desarrollo regional-local

Uno de los grandes retos de la investigación académica sobre las nuevas modalidades que asume la gestión del desarrollo regional es, sin duda, explicar el surgimiento de una enorme cantidad de iniciativas económicas de los territorios o jurisdicciones subnacionales en varias partes del mundo y de manera concomitante. La explosión de las iniciativas de base territorial y la innovación de las mismas son dos fenómenos que se observan a lo largo y ancho del mundo.

En este capítulo se analizan las nuevas condiciones generales que contextualizan y en gran medida determinan la reemergencia de las unidades subnacionales en la promoción y fomento del desarrollo económico, así como del proceso de innovación en este campo. ¿De qué manera las nuevas megatendencias determinan la actual explosión de las iniciativas locales/regionales para el desarrollo económico? ¿Cómo determinan la aparición de nuevos tipos (la innovación) de estrategias, es decir, un nuevo modelo de política estatal y local para el desarrollo económico? En primera instancia se tratará de identificar cuáles son las causas comunes más relevantes que explican este fenómeno: la globalización y el cambio tecnológico, la reforma-descentralización del Estado.

En la primera sección se describen las megatendencias que resultan más destacables para comprender dicho objeto de estudio, haciendo énfasis en sus implicaciones territoriales. Ese contexto está marcado por la globalización económica, la intensidad de los cambios tecnológicos, y las transformaciones de los Estados y las estructuras de gobierno que rigen tanto en los niveles de los Estados-naciones como a nivel de los gobiernos sub-federales. En la segunda sección se profundiza en los nuevos fundamentos de la gestión del desarrollo económico en los niveles regional y local. Ellos giran en torno a la incorporación de nuevos objetivos, estrategias, líneas de acción, así como de novedosas modalidades de planeación destacando las de tipo estratégico.



## **A. IMPLICACIONES TERRITORIALES DE LAS MEGATENDENCIAS**

La finalidad de esta sección es entender las nuevas condiciones económicas, políticas, sociales generales producto de las megatendencias, que han redefinido las posibilidades del desarrollo económico, en los niveles nacional, regional y local, y que, consecuentemente, han redefinido la práctica de las políticas estatales o provinciales de desarrollo económico. ¿Qué factores determinan el desarrollo económico en los niveles regionales?; ¿cuáles son las nuevas orientaciones en la construcción de la ventaja competitiva regional?; ¿qué condiciones limitan y potencian el crecimiento económico regional?

Asimismo, es importante entender las nuevas condiciones económicas, políticas e institucionales que han conducido a la reconfiguración/ transformación de los Estados. Este es un factor relevante que ha influido en la transformación de su papel en la conducción económica, y su propia naturaleza (descentralización, nuevas formas de gestión). La aparición simultánea de un buen número de iniciativas locales para la consecución del desarrollo en varias latitudes el mundo (su renovada multiplicación o difusión), sólo es explicable en términos de las transformaciones globales que afectan a todos los países. Como resultado de estas grandes transformaciones en el mundo actual, los factores que determinan el desarrollo han cambiado: las ventajas competitivas dinámicas, los factores de éxito del desarrollo regional y local.

El cuadro III.1. resume las principales implicaciones que para las estrategias de desarrollo económico han tenido las grandes transformaciones generales (megatendencias), especialmente para aquellas de base territorial, sean regionales o locales.

### ***A.1. El proceso de globalización***

La globalización es un fenómeno multidimensional que incluye las esferas económica, social, política y cultural. Desde la perspectiva económica, este fenómeno significa la integración global de la producción, el comercio, el financiamiento, la organización de la información y la tecnologías, entre otros aspectos, convirtiéndose en un fenómeno altamente paradójico por la aparente revalorización de la dimensión regional-local (Wong-González, 1998). Por otro lado, conviene concebir la globalización, no como un

estado de cosas ni un proceso acabado, sino como un proceso en marcha, una tendencia, o más bien un grupo de tendencias (Campbell, 1993).

**Cuadro III.1**  
**Cuadro Resumen: Las Megatendencias y las estrategias de desarrollo económico regional-local\***

<b>Megatendencia:</b>	<b>Implicación para las estrategias de desarrollo regional</b>
<b>Globalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacta la evolución de las economías regionales y locales de manera diferenciada</li> <li>• Redefine la viabilidad y el potencial de las estrategias de desarrollo económico, sean éstas nacionales, regionales o locales (Desarrollo endógeno → Desarrollo endógeno + exógeno)</li> <li>• La gestión del desarrollo económico se torna más competitiva (se compite por inversiones y empleos) y de naturaleza extra-fronteriza</li> <li>• Revaloración económica y política de las iniciativas locales</li> <li>• Rescate de valores ligados a la protección del medio ambiente</li> <li>• Rescate de una concepción sistémica de los problemas ambientales</li> </ul>
<b>Cambio Tecnológico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La información y el conocimiento, especialmente aplicados a la producción, se convierten en fundamento del desarrollo económico</li> <li>• Ventajas comparativas → Ventajas competitivas</li> <li>• Ventajas naturales → Ventajas creadas</li> <li>• Ventajas estáticas → Ventajas dinámicas</li> <li>• La competitividad es de naturaleza sistémica</li> <li>• La innovación es un proceso interactivo</li> <li>• El desarrollo requiere de innovación en las formas organizacionales (flexibles, redes, horizontales)</li> <li>• Papel mas importante del desarrollo tecnológico (innovación, adaptación y difusión tecnológica) en el desarrollo económico</li> <li>• Papel muy destacado de la calidad de los recursos humanos, más que su costo</li> <li>• Infraestructura moderna</li> </ul>
<b>Reforma del Estado y Descentralización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devolución</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Gobierno → Gobernancia</li> <li>• Nuevas formas organizativas (alianzas, redes, consorcio)</li> <li>• Asociacionismo público-privado</li> <li>• Nuevas organizaciones (cuasi-públicas, cuasi-privadas)</li> <li>• Gestión plural, incluyente</li> <li>• Regiones transnacionales</li> </ul>

\* Condiciones generales que contextualizan y explican dos fenómenos: a) el auge de las iniciativas locales y regionales de promoción/fomento del desarrollo económico, y b) la innovación en el contenido y en las formas organizacionales de tales iniciativas; independientemente del contexto nacional

Fuente: Elaboración propia

El proceso de globalización está impactando de muchas maneras la evolución de las economías regionales y locales. Este fenómeno ha venido redefiniendo la viabilidad y el potencial de las estrategias de desarrollo económico en los niveles nacional, regional y local. Por ejemplo, las posibilidades de un desarrollo basado en el aislamiento, la autarquía, en la cerrazón respecto al exterior, se ha visto seriamente limitada en la actual era de mercados interconectados a escala global. Asimismo, los factores que determinan el desarrollo económico han sufrido también una recomposición o transformación (las ventajas competitivas, los fundamentos del desarrollo económico, etc.)

En los últimos años, la globalización presenta un conjunto de rasgos destacables, en parte relacionados con las nuevas características de la de internacionalización, como son, los flujos financieros internacionales, la inversión extranjera directa, el comercio internacional y el intercambio de tecnología. La actual fase de internacionalización se caracteriza por el explosivo crecimiento de los flujos financieros, así como de la inversión extranjera directa, asociable a los procesos de adquisición y fusión entre empresas de distintas nacionalidades. El comercio internacional mantiene tasas de crecimiento superiores a las del producto, resultando particularmente dinámico el comercio intraindustrial e intrafirma. Además, en un marco de creciente integración de grandes espacios regionales, la participación del comercio intrarregional en el total también aumenta (Banco Mundial, 1996).

En cuanto al intercambio de tecnología, si bien las empresas multinacionales mantienen centralizadas las actividades de investigación y desarrollo (I&D) de carácter más estratégico, otras se organizan sobre una base más mundializada, al tiempo que se desarrolla un amplio espectro de acuerdos de cooperación tecnológica, que vinculan tanto a las empresas entre sí como a éstas con instituciones públicas y privadas de distintos tipos.

Un segundo rasgo destacable de la globalización es el predominio creciente de un patrón mundial de competencia, respecto a sus formas y mecanismos en las economías nacionales, fenómeno corrientemente denominado "globalización de la competencia". Esta no implica que en los distintos sectores se compita de igual manera; en cada uno, los patrones de competencia se conforman a nivel mundial y modifican, dominándolos, a los existentes en los mercados sectoriales nacionales. Uno de los efectos más relevantes de la globalización de la competencia es integrar, en una dinámica común, los diversos canales por los que transita la globalización de la actividad económica en

general. Este papel integrador se percibe con mayor claridad diferenciando los siguientes fenómenos: i) la interrelación de los mercados nacionales, ii) el proceso de internacionalización empresarial y iii) las estrategias globales de competencia de las grandes empresas multinacionales (Carnoy, 1993).

La interrelación de los mercados se expresa tanto en las demandas como en las ofertas nacionales. En cuanto a las primeras, se verifica una creciente difusión de patrones de consumo que van universalizándose, sin que ello implique la desaparición de las peculiaridades nacionales. En cuanto a las segundas, la globalización profundiza el proceso de integración transnacional de la producción, al influjo de la dinámica de reconversión de las empresas inducida por el cambio tecnológico. Los avances en las comunicaciones y en la transmisión de información, y asimismo las nuevas facilidades en el transporte, aumentan la capacidad de segmentar los procesos productivos. Pero además su segmentación efectiva no depende sólo de este sustrato de fenómenos tecnológicos. Como se verá más adelante, los cambios organizacionales y los acuerdos cooperativos entre empresas hacen más eficiente la concentración de determinadas actividades en ciertos espacios económicos de mayor desarrollo, como es el caso para la I&D, el diseño y el marketing. Sin embargo, a nivel productivo la transnacionalización sigue profundizándose, mediante la conformación de sistemas que integran en una misma cadena de valor internacional a distintos segmentos productivos nacionales. Así pues, como puede apreciarse, los esquemas actuales de localización son más complejos y diversificados que los existentes a principios de los años ochenta, aunque su objetivo último siga siendo el de lograr un mejor aprovechamiento del espacio mundial.

En conexión con la globalización de la oferta, se constata un aumento significativo de la cantidad de empresas que se internacionalizan (Banco Mundial, 1996). Este proceso conlleva una ampliación del espacio económico de dichas empresas, en tanto desarrollan una mayor cantidad de actividades en el exterior, incrementan la participación de las exportaciones en el total de sus ventas y acuerdan negocios conjuntos con empresas de otros países. La interrelación creciente de los mercados trae consigo un cuestionamiento de las posiciones competitivas en los mercados nacionales, relativamente estables en épocas anteriores. En un marco de acelerada reconversión empresarial, iniciar o profundizar las vinculaciones con mercados y/o empresas externas, constituye una alternativa para fortalecer los posicionamientos cuestionados y desafiar a los adversarios en su propio terreno.

En el proceso recién aludido, tanto las empresas multinacionales como otras empresas de menor tamaño seleccionan y usan complementariamente los distintos canales de internacionalización, con una libertad de movimientos y una amplitud de posibilidades jamás alcanzadas en el pasado. Asimismo, las estrategias empresariales adquieren un carácter cada vez más global a medida que el posicionamiento a nivel mundial condiciona los posicionamientos competitivos en los mercados nacionales y regionales. Las empresas internacionalizadas integran en una estrategia única su accionar en diversos países y pasan a influir en la determinación de las "reglas de juego" que se van imponiendo en los mercados mundiales.

La competencia globalizada tiende, además, a profundizar el nivel de rivalidad imperante en los mercados internacionales. Esta exacerbación se relaciona con el mayor número de empresas intervinientes en mercados que presentan un crecimiento lento e inestable y, asimismo, con el papel crucial que ha pasado a tener la innovación en las estrategias competitivas.

Por último, cabe señalar que la presencia física en los mercados de venta más relevantes constituye, cada vez más, un instrumento clave del éxito empresarial, por razones de estrategia tanto defensiva como ofensiva. Las primeras responden a la circunstancia de que, en cualquiera de los mercados relevantes, pueden aparecer nuevos competidores que amenacen el posicionamiento en el mercado global.

## ***A.2. Revolución y cambio tecnológico***

### **A.2.1. El agotamiento del fordismo y la creciente competencia**

A partir de mediados de los años sesenta se hace visible, en Estados Unidos, la merma de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, y de la productividad total de los factores. Tendencias similares aparecen en los principales países de la OCDE, a partir de los años setenta. En este decenio irrumpen, además, problemas a nivel macroeconómico, al tiempo que el crecimiento de las economías desarrolladas se hace más lento e inestable. En cuanto a los orígenes de estos cambios, se suele destacar el incremento de la competencia entre dichas economías, debido a que muchas de ellas tienden a alcanzar a la de Estados Unidos, y asimismo, el agotamiento del conjunto de innovaciones tecnológicas que sirvieron de base a las industrias líderes del crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta (Best, 1990). En el plano de las relaciones laborales, el incremento de la conflictividad, el ausentismo y el creciente desinterés de

los trabajadores por los resultados del proceso productivo ponen en jaque al sistema de organización del trabajo y la propia disciplina laboral, construida con base en los fundamentos tayloristas y fordistas.

En los sectores industriales de mayor relevancia, tras "...una larga fase de mercados crecientes y solicitantes de productos estandarizados, el período posterior a 1974-75 va a marcar la entrada en la era de los crecimientos más lentos y de la diferenciación. La era de la competencia por la calidad, la era de los productos especificados y de la fabricación por lotes" (Coriat, 1990). En este marco, "la competencia se vuelve más compleja, y los mercados están sometidos a un proceso de fragmentación y segmentación," tanto a raíz de la mayor presión competitiva como por el carácter más exigente de la demanda, asociable a los altos niveles de vida alcanzados previamente. La necesidad de flexibilizar el proceso productivo, con vistas a diferenciar los bienes producidos de otros bienes rivales y a obviar el aumento de costos cuando los volúmenes de producción disminuyen, se torna cada vez más visible. En una gama de bienes y servicios de creciente amplitud, aumenta la relevancia de la competencia por diferenciación y calidad, respecto a la que se centra en menores costos. El modelo fordista, caracterizado por su elevada rigidez, resulta cada vez menos adaptado al nuevo contexto (Coriat, 1995).

Sin embargo, en el marco del propio modelo fordista se verifica una primera ola de segmentación de los procesos productivos que permite la descomposición internacional de los mismos. Durante la década de los setenta y hasta principios de los ochenta, un número creciente de empresas manufactureras de las principales economías desarrolladas trasladan actividades a los países en desarrollo, buscando recuperar los márgenes de ganancia por medio de la reducción de los costos de producción (en salarios, materias primas, etc.). Se constituyen en esa etapa redes productivas con base en la incorporación de productos provenientes de filiales localizadas en el mundo en desarrollo a los bienes finales vendidos en el mundo desarrollado.

### **A.2.2. Los cambios tecnológicos recientes.**

La extraordinaria intensidad que adquieren los cambios tecnológicos en estos años, así como su considerable capacidad de penetración e influencia en las esferas social, económica e institucional, ha llevado a diversos autores a postular que se está ante una nueva revolución tecnológica (Villarreal, 1988). Según se la concibe, es liderada por las

tecnologías de la información (informática, comunicaciones, microelectrónica), cuya capacidad de difusión se expresa en el fuerte dinamismo de las innovaciones de productos y de procesos productivos, pero también en las formas de organización y gestión de las empresas. Los cambios tecnológicos van desarrollándose a diferentes ritmos, según que las transformaciones de las instituciones en general y de las relaciones laborales en particular tiendan a potenciarlos u obstaculizarlos.

Las innovaciones de producto se refieren, por un lado, a los nuevos bienes y servicios surgidos en conexión con las tecnologías antedichas. Otros productos son nuevos a raíz de su diferenciación respecto de los preexistentes, siendo los diversos grados de calidad una de las fuentes fundamentales de la misma. Los nuevos procesos productivos se definen en sentido amplio, en tanto el concepto alude a la organización del trabajo y a la incorporación de nuevos medios de trabajo a dichos procesos, pero también a las formas de organizar y gestionar el conjunto de las actividades de las empresas, que se ven transformadas al influjo de las posibilidades de almacenamiento y transmisión de información abiertas por los cambios tecnológicos.

La influencia creciente de la ciencia y la tecnología en el aparato productivo, la generación de nuevas actividades de gran dinamismo y el ahorro de recursos naturales derivado de las nuevas tecnologías determinan cambios en la importancia relativa de los factores a nivel de la economía en su conjunto. La mano de obra no calificada y los recursos naturales pierden peso en el valor agregado de una gama creciente de bienes y servicios, en beneficio de la mano de obra calificada.

En el nuevo marco de fuertes cambios tecnológicos y de competencia por diferenciación de productos, las actividades de investigación y desarrollo (I&D), diseño, marketing y servicios de posventa asumen un rol clave en la capacidad de competir. En otros términos, la continuidad de la innovación se convierte en el aspecto central de la creación y mantenimiento de ventajas competitivas, en el ámbito empresarial. Las escalas necesarias para desarrollar las actividades mencionadas se hacen mayores, y mayores también las exigencias de calificación de la mano de obra. Importa destacar que estas nuevas exigencias de la gran escala están vinculadas a los acuerdos cooperativos entre empresas, sobre los cuales se volverá posteriormente.

### *A.3. La transición hacia una nueva economía y los territorios*

Cualquier organización que desee impulsar el desarrollo económico debe adaptarse rápidamente al nuevo contexto económico de la misma manera que lo hacen los negocios. La nueva economía engloba cambios macroeconómicos y sociales que “incluyen transiciones demográficas muy importantes, la mayor competencia global, el creciente impacto de nuevas y pequeñas empresas en la creación de fuentes de trabajo, el cambio tecnológico, y el impacto de la innovación y la nueva cultura empresarial en la formación de las empresas” (Toftl, 1995). Los siguientes puntos sintetizan las nuevas macro-condiciones:

- los mercados se están volviendo globales
- las organizaciones horizontales
- las decisiones locales
- las personas flexibles
- y los encargados de promover el desarrollo económico, deben tener todas las anteriores características.

Durante los setentas un nuevo paradigma tecnoeconómico empezó a tomar forma en Japón, Alemania, Italia y en algunas áreas de manufactura de alta tecnología de los Estados Unidos. Las empresas buscaron diferenciar sus productos, reduciendo drásticamente el tamaño de los procesos productivos, elevando los rasgos de calidad y persiguiendo agresivamente nichos de mercado globales. Esto fue posible mediante las nuevas tecnologías de la producción, de la información y el control acompañada de una fuerza de trabajo altamente calificada y más flexible. La nueva economía industrial puede ser descrita como: mercados flexibles, sistemas flexibles y personas flexibles.

Evidentemente, la nueva economía altera los criterios de las decisiones de localización de las empresas y por extensión, las opciones de desarrollo industrial. En la economía del pasado, los manufactureros consideraban los diferenciales en costos de cuatro o cinco factores cuando decidían donde localizar. El acceso a materias primas y mercados, la disponibilidad y oferta de trabajadores, el costo y disponibilidad de la energía y el transporte, eran factores determinantes entonces. Los criterios de localización en la actualidad son mas complejos. La calidad de los trabajadores, la educación y el entrenamiento continuo la seguridad social y la calidad de vida para los trabajadores y administradores, son factores que ahora entren en juego. Lo que es más importante, como argumenta Porter (1990), la ventaja comparativa - los atributos de sitios alternativos basados en la comparación de costos de los factores de producción-



dejan el paso a las ventajas competitivas - aquellos factores que la intervención humana puede mejorar, tales como una educación pública avanzada, el fácil acceso a la información, las alianzas estratégicas inter-empresa y los incentivos a la innovación y las actividades de I y D.

Las nuevas teorías del crecimiento (Romer, Lucas, etc.) destacan que las economías subnacionales crecen debido a los incrementos acumulados en un factor endógeno denominado de múltiples maneras: progreso técnico, economías basadas en el conocimiento ó el capital humano. La acumulación de *know-how* y el capital humano se potenciarán, donde sea que el crecimiento genere mas crecimiento. Las nociones gemelas de ventaja competitiva y factores endógenos constituyen un reto para el diseño de enfoques totalmente nuevos de desarrollo industrial. Paradójicamente, las ventajas competitivas más los efectos exógenos conducen a la proposición de que el desarrollo industrial exitoso es un fenómeno localizado. Sólo al nivel de los estados y las localidades puede ser diferenciada verdaderamente la ventaja competitiva, especialmente en los mercados globales.

#### ***A.4. Reforma del Estado y Descentralización***

La globalización es un proceso que ha estado detrás de otra de las grandes transformaciones de nuestra era: la reforma de los Estados. Esta se hace más evidente cuando se analizan las relaciones entre gobierno y economía y entre Estado y sociedad. Aparte de la revolución científica y tecnológica, se han identificado otras megatendencias que acompañan el nuevo paradigma socio-técnico y que están empujando un amplio proceso de descentralización: el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno, así como la creciente presencia de los cuerpos organizados de la sociedad civil (Boisier, *et. al.*, 1992).

De acuerdo a la propuesta anteriormente mencionada, a consecuencia de los profundos cambios en el sistema global de producción, el Estado atraviesa por un amplio proceso de transformación, dando origen a un "nuevo" Estado funcional a las cambiantes condiciones de acumulación. Así por ejemplo, se menciona que aparte de políticas puramente de fomento económico o desregulación interna, el Estado se introduce más a las políticas modernas de apoyo a la ciencia y tecnología. Asimismo, los analistas coinciden en que la reestructuración del Estado también obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo, la democracia, que a

su vez adquiere una modalidad más consensual (Boisier, *et. al*, 1992). Por otro lado, estos autores plantean también que otra megatendencia se relaciona a la creciente y universal demanda de grupos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Uno de los cambios más importantes en este aspecto es el traslado de la capacidad de intervención desde la instancia central (federal) de gobierno, hacia las instancias sub-federales o sub-nacionales de gobierno (una descentralización *de facto*). En síntesis, en gran medida estas megatendencias, o cambios generales más importantes al nivel mundial, han contribuido a que lo local y lo regional adquieran una importancia creciente en el desarrollo económico, toda vez que se contempla el resurgimiento de las iniciativas de base local/regional, es decir, desde los territorios.

#### ***A.5. La creciente importancia estratégica de lo local***

En uno de sus trabajos, Jessop (1992: 13) sostiene que " (...) no es ya una cuestión tan evidente que el espacio económico nacional es el mejor punto de partida para la persecución del desarrollo económico, la innovación tecnológica, o la competitividad estructural". En tal sentido, pueden identificarse una variedad de factores que operan a escalas espaciales supra-nacionales y que impactan al nivel de lo local. Son variados, como se ha señalado, los procesos y mecanismos que se podrían identificar como causales de la importancia creciente de la intervención económica regional-local en la era postkeynesiana, o postfordista, por ejemplo:

1. La naturaleza crecientemente interdependiente y compleja del sistema capitalista globalizado ha incrementado (muchos dicen contradictoria o paradójicamente) las consecuencias potenciales de la intervención local<sup>23</sup>. Esto apunta, si no a la mayor autonomía regional y local, entendida como la capacidad de realizar intenciones a través de la acción estratégica<sup>24</sup>, sí a la creciente importancia de las intervenciones locales en un contexto sobre el que los actores locales pueden ejercer sólo una influencia limitada.

---

<sup>23</sup> Dentro de la *Teoría del Caos* este fenómeno es descrito como el "efecto mariposa" y se refiere a la tendencia dentro de sistemas complejos y altamente interconectados a que intervenciones menores realizadas en contextos locales ("tales como el aleteo de una mariposa") a tener efectos impredecibles, incluso altamente significativos y potencialmente catastrófico (Véase Kamminga 1990:55-58).

<sup>24</sup> Para una lectura sobre la conceptualización de la autonomía local, véase a Clark (1984).

2. La creciente diferenciación de los procesos de acumulación de capital y su desarrollo espacial incluso más desequilibrado<sup>25</sup> ha tendido a exacerbar la diferenciación y especificidad de las localidades como sitios potenciales para la acumulación<sup>26</sup>. Esto ha creado oportunidades para la formulación de estrategias de desarrollo económico local que son sensibles a esa especificidad y que buscan construir y posicionar “nichos” económicos locales dentro de la dinámica económica global. Este potencial de territorios con alto crecimiento económico (las *regiones ganadoras* según Benko y Lipietz, 1992) en un mar de declive económico, constituye un condicional sobre la formulación de estrategias económicas locales y/o regionales que son sensibles a las especificidades de la economía local y a los cambiantes nudos de la acumulación de capital.

3. La naturaleza “desterritorializada” (*foot loose*) especialmente del capital multinacional, al menos dentro de ciertos sectores, ha llevado a una intensificación de la competencia entre localizaciones industriales y comerciales. Esto se refleja en el mayor énfasis que hoy se pone en la competencia “*hyperreal*” entre economías locales y regionales, particularmente entre las grandes ciudades y las jurisdicciones estatales.

4. Relacionado con lo anterior, en la era postkeynesiana, con la disminuida trascendencia de las fronteras nacionales (anteriormente altamente protegidas para los flujos de capital), la competencia inter-local e inter-regional, incluso inter-regional tranfronteriza, ha subido de intensidad. Esto confiere una ventaja estratégica a aquellos territorios que puedan constituirse (discursiva o estratégicamente) como economías locales ó regionales, y por tanto, como objetos potenciales de regulación e intervención económica, de manera que puedan desarrollar estrategias locales de desarrollo económico de carácter coherente, inteligente o estratégico (Roberts, 1993);

---

<sup>25</sup> La creciente diferenciación territorial del desarrollo económico está asociada, a su vez, con el incremento de la flexibilidad de los procesos productivos y la creciente movilidad del capital (Scott y Storper, 1992).

<sup>26</sup> Al respecto se puede hablar de una dialéctica de *homogenización y diferenciación territorial*. La homogenización tendencial se deriva de los crecientes flujos financieros, industriales y de información que involucra a un número cada vez mayor de firmas, los mercados y los países de hecho presentan una diferenciación, también tendencial, de los espacios económicos regionales en la medida en que las economías regionales se vuelven cada vez menos dependientes de los mercados domésticos. Ello evidencia la potencial magnitud de las variantes de modos de inserción de las economías regionales dentro de la dinámica económica global (Storper 1993).

5. La decadencia (“*hollowing out*”) de los Estados-naciones descrito por varios autores desde diferentes perspectivas teóricas (Jessop, 1993: 10; Peck y Jones, 1994:9-10; cfr.. Ohmae, 1995; Carnoy, 1993) ha resultado en el desplazamiento de muchos de los poderes y funciones de los Estados nacionales hacia arriba, abajo o hacia afuera. Por ello, como Jessop (1993:10) observa, ...."algunas capacidades estatales son transferidas a cuerpos pan-regionales, pluri-nacionales o internacionales; otras son devueltas a los niveles regional y local dentro de los Estados nacionales; e incluso otras son asumidas por redes (networks) horizontales de poder de carácter regional y/o local -que trascienden a los Estados centrales y vinculan regiones o localidades en varias sociedades”. Ello ha generado un considerable potencial para las iniciativas de desarrollo económico regional-local, permitiendo la conformación de alianzas comerciales y económicas que trascienden fronteras nacionales e incluso trascienden al Estado-Nación (y que involucran a los estados regionales/locales). Tales alianzas son, simultáneamente globales y sub-nacionales, toda vez que involucran redes transfronterizas de actores locales/regionales;

6. La internacionalización crea problemas para los Estados-naciones los cuales no pueden ya implementar programas lo suficientemente diferenciados y lo suficientemente sensitivos (*fine-grained policies*) para enfrentar los problemas específicos de localidades particulares; que están en cambio territorializados (*embedness*) y, a la vez, articulados de forma específica a la dinámica económica global, rebasando al Estado-nación (Jessop 1993:24). Como Keating (1993: 376) ha sugerido: “la mayor internacionalización de la economía (...) que alguna vez estuvo impulsando la desaparición de los poderes locales, ha incrementado, en la práctica, la presencia política de los territorios. Esta ha intensificado la competencia por inversiones, a la vez que ha reducido la habilidad de los gobierno nacionales para controlarla”. Esto ha resultado en que hoy se ponga un mayor énfasis sobre las estrategias e iniciativas de desarrollo económico regional y local, que podría probarse como más efectiva y sensibles a las especificidades de los espacios económicos subnacionales dentro de espacios económicos nacionales incluso más fragmentados. Las exigencias de la competitividad económica están dando mayor recompensa a las intervenciones subnacionales por el lado de la oferta (*regional supply-side interventions*).

Se considera que todos estos procesos contribuyen a incrementar la relevancia estratégica de lo regional/local en la persecución de la competitividad, la innovación, y

por tanto, del crecimiento económico<sup>27</sup>. Sin embargo, la mayor potencialidad de las iniciativas sub-nacionales para el desarrollo económico dentro de la actual fase de acumulación capitalista, no necesariamente se traduce en una mayor autonomía estratégica de los actores locales. Por tanto, es importante ubicar las oportunidades para el desarrollo económico local más concretamente, dentro de las estructuras institucionales nacionales y supranacionales que podrían facilitar o limitar las iniciativas locales.

## **B. NUEVAS FORMAS DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL LOCAL EN EL MUNDO**

El cambio económico mundial no solo ha modificado el paradigma tecno-económico, sino que también ha venido dando lugar a que, desde varias perspectivas analíticas, hoy día se hable del arribo a un nuevo *best practice* en los modelos de intervención económica, es decir, en los esquemas de relación Estado-economía. ¿Ha emergido realmente un “nuevo modelo” de políticas estatales y locales para el desarrollo económico, al nivel mundial? Si es así, ¿cuales son las características y particularidades que permiten hablar de un cambio hacia lo nuevo o una innovación en el campo del desarrollo económico en los niveles subnacionales? ¿Qué tan difundidos se encuentran estos cambios? ¿la extensión o grado de difusión a nivel internacional permiten hablar de un nuevo paradigma de la política local/regional para el desarrollo económico? Por último, ¿cuáles son los factores que explican estas tendencias paralelas en varios escenarios nacionales? ¿Son estos de naturaleza general: una nueva economía un nuevo tipo de gobierno, un nuevo paradigma tecno-económico que da lugar a nuevas formas de regulación económica y social, como es el caso de la política local/regional?

### ***B.1. "Glocalización", Gobernanca Regional y Asociacionismo Territorial***

A lo largo del mundo, hoy día se observa que los actores locales y regionales juegan un papel más importante cuando operan política o económicamente en las arenas nacional e internacional. Estos actores, guiados por intereses funcionales, se liberan de las

---

<sup>27</sup> El discurso del crecimiento económico en la era postkeynesiana (o postfordista) crecientemente se ha caracterizado por la visión de que el crecimiento económico será alcanzado a través de la competitividad y la innovación (Jessop et. al 1993).

jerarquías políticas y económicas dominadas por el Estado-nación, y buscan el control político y la influencia sobre sus propios destinos en base a la gobernancia local, es decir, la planeación estratégica basada en la formación de redes. El enfoque administrativo, tan característico de los gobiernos regionales en los sesenta y setenta, es suplantado por el *empresarialismo* como el principal motivo de la acción regional. Las estrategias básicas son, generalmente, el asociacionismo (*partnership*) regional y la cooperación mediante alianzas o redes. En tanto que la consecuencia política más evidente es la emergencia de acuerdos de gobernancia regional.

Un signo de la emergencia de la región como agente económico es la lenta transformación de los gobiernos locales y regionales que pasan de ser instrumentos dispensarios de bienestar, a constituirse en agentes de su propio desarrollo económico y creadoras de empleos. En la era contemporánea se puede observar, sin duda, que los actores locales y regionales juegan un papel más fuerte, tanto política como económicamente, en definir sus estándares de desempeño económico, como su operación en las arenas nacional e internacional. Este fenómeno ha tendido a ser interpretado como una respuesta a los cambios estructurales en la economía internacional y a la internacionalización política. Desde diversas perspectivas teóricas se señala que las regiones, guiadas por intereses funcionales, se liberan crecientemente de las estructuras de gobierno jerarquizadas, dominadas por el Estado-Nación, y buscan obtener y ejercer un mayor control e influencia política en base a la *governancia regional*; por ejemplo, a través de la planeación estratégica y la degradación de los aspectos territoriales en favor de los esfuerzos transfronterizos y redificados. Asimismo, algunos autores sostienen que las regiones han sido forzadas a adoptar posiciones más competitivas (Hooge, 1996), lo que ha llevado a que los criterios generales de actuación política y económica están cambiando desde un enfoque administrativo, tan característico de los gobiernos locales en los 60 y 70, que es sustituido por el *empresarialismo* como el principal motivo de la acción regional. Como lo ha argumentado Harvey (1994) la competencia inter-territorial puede adoptar, en términos generales, cuatro formas distintas:

- a) competencia por una posición en la nueva división internacional del trabajo (NDIT);
- b) competencia por una posición como centros de consumo;
- c) competencia por funciones de control y comando;
- d) competencia por la distribución gubernamental de atribuciones, responsabilidades y recursos.

Asimismo, la llamada “economía informacional” parece estar caracterizadas por nuevas formas organizativas: las redes horizontales sustituyen, crecientemente, a las burocracias verticales. Estos desarrollos han sido conceptualizados mediante las nociones del *socavamiento* (“*hollowin out*”) del Estado-Nación y la “*glocalización*”.

Durante las dos últimas décadas la dominancia relativa de los Estados-Naciones ha cambiado para dar cabida a una nueva configuración en la que las escalas local/regional y la transnacional/global han tomado prominencia (Jessop, 1994). Las corporaciones, los movimientos financieros y las políticas globales juegan roles decisivos en la reestructuración de la vida diaria, en tanto que, simultáneamente, se pone cada vez más atención a las respuestas locales y regionales y en los procesos de reestructuración. En otras palabras, existe un doble movimiento ó proceso dual: de *globalización*, por un lado y de *devolución*, *descentralización* o *localización*, por el otro lado, que ha sido denominado “*glocalización*”.

El concepto de la *glocalización* sugiere también que el interjuego local-global de los actuales procesos de reestructuración capitalista contiene dos movimientos inherentes, aunque contradictorios, y este proceso es concebido como uno que implica la recomposición *de facto* de las formas de articulación de las escalas geográficas de la vida social y económica (Swyngedouw, 1992). Las capacidades del Estado-Nación para ejercer poder, incluso dentro de sus propias fronteras nacionales, se ha visto cada vez más limitada, debido a un complejo triple desplazamiento de poder, hacia arriba, hacia abajo y en cierta medida hacia afuera del aparato estatal” (Jessop, 1993).

Este cambio en las funciones y en la distribución geográfico-territorial del poder “hacia abajo” y “hacia afuera” está fuertemente asociado a la reorganización de las jerarquías regionales, así como a las nuevas formas de *partnership* regional que han emergido para guiar y promover el desarrollo de los recursos locales. Por ello, Jessop (1994) señala que “en este sentido, se puede hablar de la transición desde un gobierno local hacia una *gobernanca* local”. También Harvey (1989) ha descrito el periodo, que va desde los 80 hasta la actualidad, como una fase de transición desde modelos administrativos conducidos por los gobiernos hacia modelos empresariales conducidos por arreglos de *gobernanca* regional; por lo que las agencias públicas regionales, municipales, las uniones locales, las cámaras de comercio locales, las universidades regionales, los centros de investigación, y las empresas locales entran en arreglos para regenerar la economía regional y fortalecer la postura de la región como un todo. La estrategia es el *partnership* regional, las alianzas y redes de cooperación que impulsan los arreglos de

gobernancia regional. Esto significa que las regiones y localidades son más flexibles para adaptarse a las cambiantes condiciones de los mercados, la tecnología y la cultura.

Los actores locales y regionales cuando se encuentran involucrados en un arreglo tipo red, tienen, de hecho, menos poder político que los gobiernos nacionales o subnacionales, pero poseen una enorme capacidad de respuesta para generar proyectos de desarrollo específicos, para negociar con las empresas multinacionales, para promover el crecimiento de las empresas locales, especialmente las pequeñas y medianas, y para crear las condiciones propicias para la atracción de nuevas fuentes de riqueza, poder y prestigio. En este proceso, las regiones y localidades compiten una con otra, pero, más ahora que nunca, la gobernancia local y regional se ha convertido en una fuente de la innovación, de eficiencia, de esfuerzos colectivos para crear un lugar más efectivo para hacer negocios (Castell y Hall, 1994).

## ***B.2. Principales Características, Nuevos Objetivos y Ambito Territorial***

En este renglón, se ha observado cada vez más que las decisiones y las acciones de política pública en el campo del fomento y promoción del desarrollo económico, expresan un cambio fundamental en las modalidades de intervención. Este cambio tiene lugar tanto en los objetivos de los programas de desarrollo económico, como en las líneas de actuación, en las estrategias, los principales instrumentos utilizados, como en los agentes que se involucran en dichas actividades (Cuadro III.2). En primer lugar, se observa que mientras que la política regional tradicional contemplaba como el problema central a las disparidades regionales en términos de bienestar socioeconómico y empleo, la nueva política regional reconoce la crisis regional generalizada y el potencial de las iniciativas de base local. Los criterios de actuación cambian de los tradicionales representados por la equidad y la eficacia productivista, a los novedosos, como la competitividad regional. La industrialización no es ya un objetivo en sí mismo, sino que es una opción más para la modernización de la planta productiva que garantice mayores niveles de ingresos y empleo. Los instrumentos tradicionales como los incentivos empresariales, la infraestructura básica, las grandes empresas paraestatales que funcionaban como “polos” del desarrollo regional, tienden a ser sustituidos por instrumentos como los incentivos más selectivos, la infraestructura moderna y más especializada, y la infraestructura y servicios empresariales de corte tecnológico. Finalmente, crecientemente el Estado Nacional y los órganos de gobierno centrales están dejando de ser los únicos actores procuradores y responsables de las iniciativas de



fomento económico regional-local, observándose la incorporación de una serie de nuevos actores como los grupos locales organizados y no organizados, las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos locales y regionales, etc.

### III.2.

#### Características Básicas del Nuevo Enfoque de la Política Regional.

	Política regional tradicional	Política regional nueva
<b>Problemas:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disparidades regionales</li> <li>• Regiones con problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis regional generalizada</li> <li>• Regiones-problema</li> </ul>
<b>Criterios de actuación:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad</li> <li>• Eficacia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia y competitividad</li> <li>• Equidad</li> </ul>
<b>Objetivos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Industrialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste económico:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento</li> <li>- Modernización</li> </ul> </li> </ul>
<b>Instrumentos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos (importantes)</li> <li>• Infraestructura variada</li> <li>• Empresa pública</li> <li>• Desincentivos y controles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos (selectividad)</li> <li>• Infraestructura (variada pero especializada)</li> <li>• Infraestructura tecnológica</li> <li>• Servicios a empresas</li> </ul>
<b>Agentes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos centrales</li> <li>• Organismos internacionales (incluidas algunas ONGs)</li> <li>• Administraciones regionales + otras organizaciones e instituciones en el ámbito regional</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Del Río Gómez y Cuadrado (1991).

Desde el punto de vista de la capacidad de intervención de los diferentes actores sociales y de las formas de articulación de las instancias de poder (*gobernancia*), el proceso presenta también nuevas características (Cuadro III.3). El modelo tradicional de gestión del desarrollo se caracteriza por ser eminentemente centralista, ya que se basa en estructuras de poder sumamente jerarquizadas y comandadas desde los centros administrativos y políticos nacionales, mientras que el nuevo modelo que está emergiendo está basado en una gestión descentralizada, en términos territoriales como funcionales-administrativos). En el caso de los nuevos esquemas que se están configurando se trata de una gestión de corte participativo y pluralista, que reivindica los valores de la colaboración y el asociacionismo de los actores locales en la persecución de las metas de desarrollo socio-económico. Los actores públicos y

privados en el ámbito local y regional se convierten en promotores de acciones encaminadas a elevar los niveles de bienestar humano y social, lo que progresivamente ha venido convirtiendo a las regiones y ciudades en “sujetos” activos, y proactivos en la toma de decisiones que les afectan directamente (Cuadro III.3).

Cuadro III.3.  
**Características de la Gestión Regional del Desarrollo.**

<b>Modelo Tradicional:</b>	<b>El Modelo de los 1990s.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión centralizada: se basa en estructuras de poder y de gobierno sumamente jerarquizadas, tipo <i>top-down</i>;</li> <li>• asistencialista: otorgamiento de ayuda directa a las empresas con criterios sumamente discrecionales;</li> <li>• Estado subsidiario (una clara separación entre lo público y lo privado)</li> <li>• Territorio objeto/región funcional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión descentralizada (en términos territoriales y funcionales); tipo <i>bottom-up</i>;</li> <li>• Gestión de tipo participativa; se pasa del gobierno a la “governancia colaborativa” a arreglos tipo “partnership” entre los sectores público y privado.</li> <li>• Estado “promotor” (imbricación público-privado)</li> <li>• Territorio sujeto (territorio con personalidad, proactivo)</li> </ul>

Fuente: Misma del cuadro anterior

Algunos de los patrones o pautas comunes que han sido identificados en los casos de éxito de las nuevas tendencias en la gestión del desarrollo regional son los siguientes

- Se ha transitado desde una gestión gubernamental fuertemente centralizada, a un paradigma de gobernancia económica de tipo colaborativo. La gestión del desarrollo económico a nivel subnacional, aparte de que cada vez adquiere mayor importancia y difusión, es una gestión descentralizada y participativa;
- Un énfasis creciente en la planificación estratégica regional;
- Las metas de desarrollo económico y generación de empleos están cada vez más ligadas, de manera explícita, a las aspiraciones de competitividad económica regional/local;
- las iniciativas otorgan una importancia crucial a las consideraciones de desarrollo tecnológico y de desarrollo de las capacidades de los recursos humanos;

- Se pasa de una perspectiva cortoplacista y táctica, a una orientada al largo plazo y de naturaleza estratégica;
- Lo anterior implica una visión del desarrollo económico más integral, hacia un modelo de política más integrado;
- Se recupera el papel de las pequeñas y medianas empresas; es decir, se les considera de nuevo elementos importantes de la estrategia de desarrollo económico;
- Se desarrollan nuevas formas de cooperación/asociacionismo en la organización entre agentes/acción colectiva, poniendo énfasis en la construcción y el desarrollo de redes colaborativas entre los agentes económicos locales, así como hacia afuera de la región;
- Gana importancia el enfoque de *clusters* como estrategia para el desarrollo económico.
- Al mismo tiempo, ciertas actividades tradicionales en el proceso de gestión del desarrollo económico regional y local, se continúan practicando, pero basadas en un nuevo enfoque. Es el caso, por ejemplo, de la planeación del desarrollo, que hoy día se practica bajo una modalidad integral y estratégica.

En la práctica del desarrollo económico, se observa la transición desde iniciativas basadas en los apoyos directos y subsidios, a las iniciativas que dan prioridad a los apoyos de tipo indirecto. Es decir, la nueva política de desarrollo económico, lejos de basarse en la ayuda gubernamental directa, se enfoca al fomento de los sectores productivos mediante una estrategia que otorga prioridad al desarrollo de las capacidades productivas y capacidades para el desarrollo económico en general. Como se ha señalado, en las actuales condiciones los elementos que determinan el crecimiento regional ha cambiado notablemente. Hoy día se pone especial énfasis en el desarrollo tecnológico y el capital humano.

Los cambios anteriores tienden a ser institucionalizados. Cada vez más, el desarrollo económico es promovido mediante instituciones semi-públicas especiales (Consejos, Comisiones, Autoridades, Juntas, etc.), en vez de hacerse mediante organizaciones exclusivamente gubernamentales, como sucedía en el pasado (Departamentos ó Secretarías de Desarrollo Económico). De tal suerte que el desarrollo económico, cada vez más, pasa de ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos subnacionales (o más

exactamente de la administración pública estatal y local), a ser una responsabilidad compartida de una serie de organizaciones tanto públicas como privadas, así como de otras de naturaleza mixta, o “cuasi-estatales”.

De manera creciente, también, se contempla el abandono de las metas redistributivas de la política regional. Los objetivos redistributivos o de equidad territorial son sustituidos por objetivos relacionados con el logro de mayores niveles de eficiencia productiva y competitividad.

En cuanto a las características fundamentales que adquiere el nuevo proceso están las siguientes:

**a) Naturaleza**

Se trata de un nuevo tipo de gestión, de naturaleza descentralizada, entendiendo que la descentralización cobra en este contexto variadas acepciones:

- el traslado de responsabilidades, recursos y capacidades desde el gobierno federal a los niveles sub-nacionales o sub-federales (descentralización territorial-administrativa);
- el traslado de atribuciones y funciones desde el Estado o aparato estatal hacia la sociedad civil o el sector privado, organismos descentralizados (concordante con las nuevas orientaciones teórico-ideológicas y prácticas acerca de la naturaleza de las funciones del “nuevo Estado: Reforma del Estado, Reforma del significado de “lo público”);
- el traslado de funciones del Estado al sector privado (privatización) incluye la aparición y difusión de experiencias de colaboración entre los sectores público y privado (*partnership*);
- las nuevas acciones son llevadas a cabo por organizaciones o instituciones de naturaleza *cuasi-estatal*, cuasi-gubernamental (Consejos, consorcios, ONGs, corporaciones, comisiones, etc).

**b) Objetivos:**

Los nuevos objetivos de los programas subnacionales de desarrollo económico tienen que ver con la búsqueda de la competitividad y la modernización de la planta productiva. En última instancia, el incremento de bienestar humano sigue siendo el objetivo a lograr en cualquier iniciativa de corte político-económico, pero los factores

que se reconocen como inductores del mismo han cambiado a lo largo del tiempo. Hoy día las consideraciones de acceso a una nueva fase superior de bienestar socioeconómico están más ligadas que antes a la nueva naturaleza de las ventajas competitivas (los atributos económicos de una región o nación que le permiten ser competitivas, son hoy día de naturaleza cambiante, dinámicos y son susceptibles de ser creados a través de la acción social o colectiva)

Los objetivos específicos de las iniciativas subnacionales son los relacionados con la elevación del nivel de competitividad internacional de la economía regional, el incremento de los empleos locales, el combate a la pobreza y el desempleo, así como los relacionados con la revitalización y modernización de la economía local. Contradictoriamente, los objetivos vinculados a la reducción de las desigualdades interpersonales o inter-regionales aunque no han desaparecido, sí han pasado a ocupar un lugar cada vez más secundario.

Como señala Boisier (1992), los esfuerzos que se realizan desde las regiones y localidades para la consecución del “esquivo” desarrollo tienen lugar bajo nuevas perspectivas, nuevas estrategias.

*c) Aparecen nuevas perspectivas:*

- Perspectiva global: "pensar globalmente, pero actuar localmente";
- Perspectiva estratégica: se intenta alterar el curso de los acontecimientos, posesionarse del futuro, capturarlo. En las experiencias más recientes ha recobrado un nuevo auge la planificación de corte estratégico del desarrollo económico de las regiones. En los últimos años se ha observado la aparición y proliferación de los denominados "planes económicos estratégicos" a los niveles regional, estatal y local-urbano;
- Se combina el desarrollo regional *exógeno* con el *endógeno*. El debate sobre si el desarrollo económico subnacional debiera estar impulsado por fuerzas y recursos exógenos ó endógenos ha quedado rebasado, es hoy una falsa dicotomía;
- El fomento del desarrollo se cristaliza en la etapa actual usualmente mediante una estrategia de desarrollo empresarial, que incluye a la vez tres vías o estrategias de promover del desarrollo económico: i) la atracción o reclutamiento de negocios externos a la región; ii) la creación de nuevas empresas; y iii) la consolidación expansión modernización de las empresas ya existentes.

#### ***d) Nuevos instrumentos:***

Los instrumentos para impulsar estas estrategias son diferentes entre sí, pero recientemente han convergido en la necesidad de la *creación de un contexto propicio para la competitividad y el desarrollo económico*:

- El nuevo concepto de competitividad sistémica concilia la atractividad y la competitividad;
- Se pone énfasis en los aspectos que intentan hacer frente al cambio tecnológico, a través del apoyo a la incorporación y difusión regional de los avances tecnológico-productivos;
- Se destaca la importancia de aumentar la calificación de los recursos humanos.

Bajo este marco, el logro de ventajas competitivas ya no descansa en factores naturales o los diferenciales del tipo de cambio y tasas de interés. Estas fuentes de ventajas comparativas de carácter estático están siendo sustituidas por las ventajas competitivas de carácter dinámico, basadas en la incorporación constante de información, conocimiento y nuevas tecnologías, así como en la calidad de los recursos humanos involucrados.

Como se mencionó, se aspira a una competitividad “sistémica” (Esser, et. al., 1996), lo cual significa que las empresas no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas, sino que dependen decisivamente de otros aspectos, tales como la disponibilidad de servicios avanzados de apoyo a la producción (información sobre materiales, insumos tecnologías, productos y procesos productivos, diseño, mercados, comercialización y cooperación inter-empresarial, entre otros); la dotación de infraestructuras básicas; la naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo; la capacitación empresarial; el sistema educativo y su vinculación con los requerimientos productivos y empresariales; el nivel de exigencia de los usuarios locales; el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales; y, en suma, la existencia de un entorno propicio para acceder a tales servicios intangibles e insumos de apoyo a la competitividad, sea que ésta se despliegue en los mercados locales, regionales o internacionales. Concretamente, los instrumentos nuevos utilizados son de una gran variedad, destacando por su difusión los siguientes:

- servicios empresariales, a través de nuevos instrumentos;
- centros de competitividad;

- incubadoras de negocios;
- parques tecnológicos, tecnópolis;
- centros tecnológicos sectoriales;
- infraestructura especializada y avanzada;
- estrategia de *clusters*;
- incremento del potencial de nuevas formas organizacionales, las denominadas sinergias regionales;
- nuevo papel de los gobiernos locales

Los cuadros III.4 y III.5 intentan resumir las principales diferencias entre los modelos convencional y nuevo del desarrollo territorial, así como los nuevos ejes estratégicos del modelo de política regional que se ha venido configurando en los últimos años.

### ***B.3. El Enfoque de los Clusters Industriales en la Nueva Economía Regional***

Las políticas de *clusters* industriales es una tendencia muy reciente, pero que cada vez toma más fuerza en el campo de la gestión/planeación del desarrollo económico. Estas políticas representan un cambio importante con respecto a los programas tradicionales de desarrollo económico, los cuales se enfocaban en programas orientados a firmas específicas, casi siempre para atraerlas o retenerlas en el territorio. Las políticas de *clusters* industriales, en cambio, se basan en el reconocimiento de que las empresas y las industrias están interrelacionadas en forma directa e indirecta, tienen “encadenamientos”.

Dado el interés en estrategias innovadoras para el desarrollo económico por parte tanto del sector público como el privado, las políticas de clusters industriales han recibido una atención significativa. Sin embargo, existe un considerable debate en torno a una definición certera de lo que es un cluster, como identificarlo y qué factores determinan su desarrollo o éxito. Los estudios existentes se enfocan en diferentes definiciones de los clusters industriales y muchos de los estudios de casos ilustran los diferentes tipos de clusters existentes. Los ejemplos de clusters van desde los pequeños clusters de productores de calcetines y medias en el área rural de Carolina del Norte (EEUU) o los clusters de aparejos y prendas de vestir en el norte de Italia (distritos industriales italianos), al famoso Valle del Silicón, una región completa de empresas de la computación y la electrónica.

**Cuadro III.4.  
Diferencias entre los Enfoques del Desarrollo Regional.**

<b>ENFOQUE CONVENCIONAL (desde arriba)</b>	<b>ENFOQUE ALTERNATIVO/ NUEVO (desde abajo)</b>
<p>➤ Crecimiento cuantitativo como guía (maximización de la tasa de crecimiento del producto interno bruto)</p>	<p>➤ Mayor preocupación por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mejorar la distribución del ingreso</li> <li>- asegurar la sustentabilidad ambiental</li> <li>- elevar la calidad de vida</li> <li>- mejorar las relaciones laborales</li> <li>- satisfacer las necesidades básicas de la población</li> </ul>
<p>➤ Estrategia basada en el apoyo externo: desarrollo exógeno de manera casi exclusiva (inversiones extranjeras; ayuda exterior)</p>	<p>➤ Potenciación de los recursos propios: desarrollo endógeno, fortalecimiento y construcción de capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- articulación del tejido productivo territorial</li> <li>- mayor vinculación del tejido empresarial local</li> <li>- mas control del proceso de desarrollo</li> </ul>
<p>➤ Tesis del derrame o difusión del crecimiento a partir de los núcleos centrales (tesis de la locomotora: Los países/regiones centrales arrastran a los países en desarrollo)</p>	<p>➤ Impulso de iniciativas de desarrollo económico local</p>
<p align="center"><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO CONCENTRADOR CONVENCIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo polarizado.</li> <li>▪ Crecimiento jerarquizado y centralizado.</li> <li>▪ Control social ejercido por clases que dominan el sistema funcional de la economía.</li> <li>▪ Intenciones y políticas principalmente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas.</li> <li>▪ Instrumentos e intervenciones sectoriales de fomento económico: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Polos de crecimiento</li> <li>• Polígonos industriales</li> <li>• Zonas francas</li> </ul> </li> </ul>	<p align="center"><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL DIFUSO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo territorialmente mas equilibrado.</li> <li>▪ Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales.</li> <li>▪ Control democrático ejercido por comunidades locales, regionales y nacionales.</li> <li>▪ Iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo para encarar la pobreza y marginación.</li> <li>▪ El objetivo es crear un "entorno" institucional, económico, social, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial local: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión de innovaciones</li> <li>• Reorganización de base empresarial</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Servicios reales y financieros</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Información</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Adaptado de Del Río (1994) y Albuquerque (1996)



Cuadro III.5.

### Nuevos Ejes Estratégicos de la Política Económica Territorial

- Importancia de la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de la región y sus municipios .
- Descentralización → mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales (regiones y locales) sobre los problemas territoriales y ambientales.
- Desarrollo de los servicios avanzados a la producción y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.
- Interés por las micro, pequeñas y medianas empresas (MPMEs), las cuales constituyen gran parte del tejido empresarial en los diferentes países de América Latina y el Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento.

Fuente: Adaptado de Albuquerque (1996)

#### B.3.1. El Enfoque de los Clusters Industriales en la Nueva Economía Regional

Los factores que determinan el crecimiento y desarrollo de los clusters industriales son también un tema de debate en los estudios. En general, las empresas se localizan donde tiene sentido económico hacerlo, incluso en términos de la accesibilidad a los mercados para sus productos, la disponibilidad de fuerza de trabajo o los recursos requeridos. Los factores básicos en la determinación del conglomerado industrial son muy similares a los factores que impulsan las economías de aglomeración urbanas o locacionales. Como los sostiene Doeringer y Terkla (1995) "la presencia de externalidades positivas explica el proceso de clustering, en tanto que los sitios de localización específicos para cada cluster dependen incluso de un "accidente histórico" o de las ventajas de costos proveídas por factores inmóviles que atrajeron a las empresas anclando al cluster" (Doeringer y Terkla, 1995: 226). Mientras que existe un consenso entre los investigadores en torno a que las empresas se conglomeran debido a que reciben cierto tipo de beneficio, los factores que crean estos beneficios si son un tema de debate.

Porter (1990) sostiene que la competencia es un fuerza que está detrás del desarrollo de los *clusters*. El *clustering* es un proceso dinámico, y en la medida en que crece una empresa competitiva, esta crea una demanda para otras industrias relacionadas. En la medida en que un cluster se convierte en un sistema de reforzamiento mutuo donde los beneficios fluyen hacia delante y hacia atrás a través de las industrias en el cluster.

Porter sostiene que es la competencia entre empresas rivales lo que determina el crecimiento del cluster debido a que esta fuerza a las empresas a ser innovativas y a mejorar y crear nuevas tecnologías. Esto, en cambio, lleva a nuevos derrames empresariales, estimula la I y D, y fuerza la introducción de nuevas habilidades y servicios. Debido a que muchas de las industrias de un cluster emplean una fuerza de trabajo similar, la fuerza de trabajo puede moverse libremente a otras industrias relacionadas dentro del mismo cluster, por tanto puede transferir conocimientos a las empresas nuevas, continuar promoviendo la competencia y por tanto el crecimiento. Este crecimiento incluso puede llevar a incrementar la integración vertical del cluster, o la integración horizontal del sector. Una mayor integración vertical tiene lugar en la medida en que la división del trabajo se torna más especializada, y nuevas empresas son capaces de llenar los nuevos nichos del mercado. El clustering horizontal tiene lugar en la medida en que las nuevas tecnologías y las nuevas capacidades de la fuerza de trabajo son aplicadas en industrias relacionadas en diferentes sectores. Porter señala al Valle del Silicón como un ejemplo de la forma en que la competencia ha impulsado un proceso de *clustering* horizontal.

Existen otros varios factores claves que contribuyen al desarrollo de un cluster. Doeringer y Terkla (1995) citan los beneficios de las economías de aglomeración observados en *clusters* industriales como uno de los factores que llevan al desarrollo de los *clusters*. Las empresas que se localizan en estrecha proximidad geográfica se benefician de costos de transportación y de transacción más bajos, así como del acceso a un *pool* de fuerza de trabajo especializada. Las economías de aglomeración pueden también incentivar la competencia, lo que impulsa la transferencia de información, conocimientos y tecnologías entre las empresas relacionadas. La transferencia de conocimientos y tecnologías entre ellos puede llevar al crecimiento de nuevas industrias, y por tanto ayudar al crecimiento integral del *cluster*.

La interacción *cara-a-cara* también es citada como otra de las fuentes o factor crítico en el desarrollo de un *cluster* (Doeringer y Terkla, 1995; Rosenfeld 1997). Esta interacción es más benéfica para las empresas pequeñas y especializadas que poseen la flexibilidad para cubrir los nichos de mercado que emergen por cambios en la demanda final o en las tecnologías (Doeringer y Terkla, 1995). La proximidad local de las empresas en todos los aspectos del proceso productivo, tales como proveedores, constructores de maquinaria, ensambladores, distribuidores y consumidores finales permite a las empresas que cooperan adoptar nuevas tecnologías e innovar rápidamente, por lo tanto incrementar la eficiencia general del proceso productivo. Las empresas

colaboran para proveer servicios especializados; a través de esta colaboración, los *clusters* se desarrollan (Rosenfeld, 1997). La infraestructura social al interior del *cluster* ayuda a facilitar la transferencia de conocimiento y tecnología, lo que fortalece al cluster y promueve crecimiento futuro. La importancia de la interacción cara-a-cara es citada por Rosenfeld (1997) en su estudio de caso de la industria mueblera en Mississippi y de ropa interior en el norte de Italia. Saxenian también discute la importancia de esta interacción en el crecimiento del Valle del Silicón, y atribuye gran parte del éxito pionero de ésta área a la infraestructura social (Saxenian 1994).

En suma, el desarrollo de un cluster puede ser atribuido a una serie de factores críticos, incluyendo la transferencia de tecnología, la transferencia de conocimientos, el desarrollo de una fuerza de trabajo especializada en industrias relacionadas, los beneficios de las economías de aglomeración y la infraestructura social. Sin embargo, los investigadores difieren en cómo estos factores promueven el desarrollo de un cluster. Por un lado, Porter atribuye el crecimiento y desarrollo de un cluster a la competencia, y se centra en cómo estos factores claves conducen la competencia (Porter, 1990). Por otro lado, los autores citados arriba, sostienen que el desarrollo de los *clusters* es promovido por la colaboración entre las empresas relacionadas que es impulsada por el contacto cara-a-cara. A través de la interacción social, tiene lugar una transferencia de conocimientos y de tecnología, por lo tanto ésta lleva al desarrollo y crecimiento de los *clusters*.

### **B.3.2 Las políticas de clusters industriales**

Las políticas tradicionales para el desarrollo económico se han enfocado en las necesidades individuales de firmas específicas e industrias particulares. Las políticas de *clusters* tratan a las empresas y a las industrias como sistemas (con un enfoque sistémico). Quienes proponen políticas basadas en los *clusters* se enfocan en el desarrollo de una estrategia que intenta impulsar una asignación más eficiente de recursos limitados para el desarrollo económico urbano y regional, que provee una herramienta para el reclutamiento de inversiones e industrias y que impulsa la diversificación de la base productiva. Dado que los recursos disponibles para el desarrollo económico son limitados, es muy importante que los planeadores asignen estos recursos en la manera más eficiente posible a fin de cubrir las necesidades de las industrias establecidas y las que se están expandiendo. Mediante la identificación de los *clusters*, y el entendimiento de sus necesidades específicas (p. ej. Infraestructura o fuerza de trabajo) de las industrias dentro del cluster, los planificadores pueden

construir en base a las fortalezas presentes de la región y proveer una asistencia más apropiada a los negocios. Esto está en contraste con muchas de las políticas actuales, las cuales orientan los recursos a las industrias que la región espera atraer, independientemente de si el ambiente existente tiene efectivamente el potencial real para conducir al desarrollo de tales industrias (Doeringer y Terkla, 1995).

Las políticas de *clusters* pueden servir también para los esfuerzos de reclutamiento industrial. Cuando un cluster industrial es plenamente identificado, se vuelven evidentes las brechas existentes en el sistema productivo local como un todo. Los planeadores locales pueden utilizar este conocimiento para dirigir los esfuerzos de reclutamiento en el sentido que llene estas brechas y complemente el sistema productivo local de manera integral. Las políticas de *clusters* son impulsadas también debido a que se cree que estimulan de manera efectiva la competencia, la que a su vez lleva al crecimiento económico. Los *clusters* pueden también ser usados para buscar la diversificación de la base productiva local, mediante el desarrollo de cadenas de proveedores o de servicios de apoyo relacionados; elementos necesarios para servir a las grandes empresas del cluster. Por último, quienes proponen e impulsan políticas de fomento productivo basadas en *clusters* industriales, sostiene que los *clusters* que incluyen industrias que cruzan varios sectores económico (trans-sectoriales) son más adaptables al cambio y pueden resistir y revertir más fácilmente los ciclos económicos (Doeringer y Terkla, 1995; Henton, Melville y Walesh, 1997; Rosenfeld, 1997).

Si bien los beneficios de las políticas basadas en el enfoque de los *cluster* han sido ampliamente reconocidos, existen pocos ejemplos de aplicaciones exitosas de este tipo de políticas, tal vez porque son sumamente recientes que aún no permiten discernir sobre sus impactos. En la mayoría de las experiencias, los *clusters* industriales han sido usados para auxiliar en la identificación de la actividad económica existente en una región, pero pocas políticas han sido operacionalizadas en base a esta identificación. Actualmente varios estados están intentando incorporar los *clusters* industriales en sus ejercicios de planeación del desarrollo económico. Especialmente entidades como las de la frontera norte han estado trabajando para identificar los *clusters* claves dentro de sus estados, y han enfocado sus iniciativas de desarrollo económico en la identificación de las necesidades y en la promoción del crecimiento en esos *clusters* (Rosenfeld, 1996). Más allá de los limitados ejemplos de políticas estatales y de varias iniciativas regionales, los *clusters* industriales no han sido incorporados aún plenamente en los esfuerzos de gestión pública del desarrollo económico regional .

Porter (1990) ha propuesto incorporar la política de *clusters* industriales en los programas económicos para la inner-city. Este autor sostiene que ciertas industrias que son propensas a localizarse en las áreas del inner-city y que reciben una ventaja competitiva de localización. Porter sugiere que los desarrolladores económico deberían identificar estas industrias e impulsar sus desarrollo en las ciudades centrales. En la medida que un cluster se desarrolla, puede ser usado para “apuntar” el reclutamiento industrial, así como para orientar los programas de entrenamiento de la fuerza de trabajo para cubrir las necesidades de estos *clusters*.

### **B.3.3. Evaluación y crítica de las políticas de clusters industriales**

A la fecha, existe poca investigación sobre la efectividad de las políticas de *clusters* industriales en la generación del desarrollo económico en las ciudades y regiones. Las medidas que tradicionalmente se emplean para cuantificar el nivel de desarrollo económico en los ámbitos regional y local son el número de nuevos empleos creados y el ingreso fiscal generado. En términos de estas, no existe bibliografía relevante disponible. Sin embargo, Rosenfeld (1997) presenta varios criterios que podrían ser usados para evaluar la eficiencia general de las políticas de desarrollo económico local y regional basadas en el enfoque de los *clusters* industriales. Estos nuevos criterios de evaluación incluyen: el número de nuevos negocios tipo *spin-off* (derivados o secundarios) que se han generado en el *cluster*, el desarrollo de nuevas tecnologías y la mayor capacidad de I y D, el mejoramiento de las capacidades generales y especiales de la fuerza de trabajo y la intensidad y calidad de las redes empresariales creadas.

Mientras que, de hecho, existen actualmente muy pocas políticas de desarrollo económico regional y local basadas en el enfoque de los *clusters* en Norteamérica, la adopción potencial de tales políticas ha sido objeto de fuertes críticas. Rosenfeld (1995, 1997) ofrece una discusión de las principales críticas generales hechas a las políticas de desarrollo económico basadas en los *clusters*:

- 1) La mayor preocupación es en torno a la idea de que las políticas de *clusters* impulsan la “sobreespecialización” en la economía. Si se presenta una falla en las industrias del cluster; entonces la economía de toda la región resultaría lastimada seriamente. Muchos líderes eligen impulsar la diversificación de la economía y temen que el uso de una política de *clusters* vaya en sentido inverso a estos esfuerzos de diversificación.

- 2) En segundo lugar, las políticas basadas en *clusters* han sido criticadas por ser más aplicables a empresas pequeñas y medianas, más especializadas, particularmente debido al nivel de confianza y cooperación requerido para que un cluster sea exitoso. Los críticos sostienen que en realidad las grandes compañías, las multinacionales, son las que dominan la economía actual, y estas compañías debilitarán la confianza que se requiere para que un cluster sea efectivo.
- 3) Una tercera crítica de las políticas de *clusters* es que sólo aplican a las áreas urbanas, puesto que las áreas rurales adolecen de la escala necesaria para el desarrollo de un cluster.
- 4) Por último, algunos críticos sostienen que las nuevas tecnologías de la comunicación están reemplazando la necesidad de la aglomeración (*clustering*) geográfica. Por tanto, las empresas ya no reciben más una ventaja competitiva de la cercanía o proximidad geográfica con respecto a otras industrias.

Harrison y Glasmaier (1997) critican la política de *clusters* específicamente en lo que respecta a la aplicación del modelo de cluster de Porter al desarrollo económico de las zonas urbanas desfavorecidas (*inner-city*). Sin embargo, muchas de las críticas podrían resultar apropiadas a cualquier nivel geográfico de la aplicación de tales políticas:

- a) Primero, Harrison y Glasmaier sostiene que el desarrollo de *clusters* es más apropiado en áreas donde existe ya una base económica sólida y diversificada, que pueda soportar nuevos mercados y la diversificación.
- b) Una segunda crítica es que los clusters industriales son sólo capaces de responder a cambios pequeños, incrementales, en la tecnología y en la demanda del mercado. Sin embargo, en la presencia de grandes cambios, Harrison y Glasmaier, sostienen que los *clusters* pueden observar la resistencia a la nueva información debido a que ésta puede introducir cambios que son drásticamente diferentes de los procesos utilizados en actividades previamente exitosas. Como se ha discutido arriba, los flujos de información son críticos para la innovación, la que a su vez es necesaria para que un *clusters* siga creciendo.

Dada la actual reestructuración de la economía global, y la cambiante naturaleza de las funciones de producción, parece ser que las políticas de desarrollo económico basadas en el enfoque de los *clusters* industriales podría constituirse en una estrategia efectiva. Las políticas de desarrollo económico que están dirigidas a empresas individuales o a industrias particulares no son más una opción viable para las regiones. Las funciones de

producción se están volviendo más descentralizadas, y más operaciones están siendo contratadas a firmas externas. Esto, en cambio, está abriendo nuevos nichos de mercado y creando oportunidades para los productores mas pequeños, los que funcionando como un cluster pueden ayudar a mejorar el desarrollo económico de una región. Será necesario identificar los requerimientos de los diferentes productores a través de los sectores industriales para ayudar a estos *clusters* a cubrir la demanda de los nuevos mercados. Sin embargo, dada la actual infancia de las políticas de *clusters* en el mundo, es necesaria más investigación para determinar qué constituye exactamente una política eficiente de *clusters*, y qué papel pueden jugar estas políticas en una estrategia de desarrollo económico de carácter integral.

#### ***B.4. La Planeación Estratégica del Desarrollo Económico Regional-Estatal.***

La (re)emergencia de esta modalidad de planeación es una de las características innovativas de la gestión del desarrollo económico a nivel subnacional, estatal principalmente, en una diversidad de casos a nivel internacional. Significativamente, toman cada vez más importancia los esfuerzos de planeación del desarrollo económico, independientemente de los ejercicios de la planeación inmersos en los esquemas tradicionales (por mandato legal y burocráticos).

##### **B.4.1 ¿Qué es la Planeación Económica Estratégica?**

La planeación económica estratégica auxilia a las sociedades locales a llevar a cabo actividades de planeación y la implementación de programas de una manera sistemática y efectiva. Mediante el proceso de planeación estratégica se exploran las fortalezas y debilidades de una zona y se examinan las oportunidades reales y potencialmente viables para el desarrollo.

El primer paso es desarrollar *una visión* para la zona. Una visión comprende los valores y creencias que son centrales para la calidad de vida en la zona. El siguiente paso es el establecimiento de *metas* claras y *objetivos* que conducirán a una visión. Posteriormente un *plan de acción* señalará muchos metas y objetivos adicionales, así como actividades específicas para alcanzar las metas establecidas. Una vez que el plan se ha desarrollado, se establece un *Comité* que monitoriará y evaluará el proceso de manera continua<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Este apartado se basa en Seigel y Windel (1999).

La planeación estratégica es un proceso de tipo organizativo que permite a las sociedades regionales/locales identificar y abordar las cuestiones más apremiantes en sus territorios. El método de planeación inicia con tres preguntas básicas: ¿Dónde está nuestra economía/sociedad regional en este momento? (diagnóstico); ¿En qué deseamos convertirnos en el futuro como sociedad? (visión); y ¿De qué forma podemos movernos más efectivamente hacia el futuro deseado? (estrategia).

#### *La necesidad de una planeación estratégica.*

Las sociedades territoriales hoy día enfrentan múltiples opciones de actuación, lo que torna a la toma de decisiones de actuación en un problema difícil. En la medida en que sus economías locales/regionales evolucionan de ser dependientes de actividades primarias y estar basadas en los recursos naturales, hacia economías basadas más en fuentes de ingresos y empleos menos tradicionales, tales como manufacturas ligeras y negocios orientados a los servicios.

Las decisiones de desarrollo deben basarse en los recursos humanos y físicos disponibles actualmente en la región, pero ello puede constituir una visión limitada si no se reconoce la oportunidad de construir capacidades para el desarrollo, o en otras palabras, ventajas competitivas. Esta cuestión no tiene que ver sólo con la identificación de los factores que actualmente definen el potencial de desarrollo de una región (los fundamentos económicos regionales), sino que debe imprimirse una visión hacia el futuro (es decir, los fundamentos económicos regionales mínimos del futuro). Asimismo, debe entenderse el contexto en el que se actúa como agentes sociales y económicos, es decir, entender la situación económica actual y en la esperada (de la economía regional y del contexto nacional e internacional), y conocer asimismo las necesidades de los ciudadanos dentro de la comunidad. El proceso de planeación estratégica puede ayudar a las sociedades locales a realizar decisiones difíciles a través de proveerles una imagen del futuro, ordenada aunque flexible.

### **B.4.2. La conducción de la planeación estratégica**

#### *Organización y Financiamiento*

La clave para una planeación exitosa incluye una amplia participación social y que los planes para el mejoramiento surjan como resultado del proceso. Usualmente, el primer paso consiste en la formación de un *Comité de Planeación* consistente en un número de



miembros encargados de promover la participación plural. Los gobiernos locales deben patrocinar activamente el proceso de planeación, en la medida que tal apoyo es un elemento crítico para asegurarse que los planes sean convertidos en acciones. Al mismo tiempo, la planeación estratégica para el desarrollo económico debe incluir personas de los grupos preocupados por el desarrollo económico y social: cámaras de comercio, bancos, compañías constructoras, agroindustrias, grupos promotores de los sistemas de salud, organizaciones cívicas, y escuelas. Los participantes en el proceso de planeación deben representar a la población con ciudadanos de ambos sexos, de todas las edades y regiones geográficas.

Además, los individuos que usualmente no se involucran en la planeación y la implementación de actividades de desarrollo económico deben también participar en el proceso y posiblemente asumir roles de liderazgo. Tal diversidad posibilita a la gente tener voz, un rango más amplio de opiniones, lo que es esencial en la identificación efectiva de las necesidades más crítica de la comunidad.

#### *Exploración/conocimiento del contexto*

La promoción del desarrollo económico a nivel subnacional requiere un conocimiento, lo más real posible, de los recursos con que cuenta la región, de las oportunidades que representa el uso de tales recursos y de las tendencias imperantes en las economías estatal, nacional e internacional, especialmente de aquellas tendencias que tengan más probabilidad de afectar el porvenir económico de la región y de sus recursos.

Una exploración del contexto puede proveer tal conocimiento mediante la identificación de las fortalezas y debilidades internas a la región y de las oportunidades y riesgos que el contexto exterior implica para la viabilidad económica de la región.

#### *Identificación de los problemas críticos*

Las sociedades locales/regionales deben enfocarse en un conjunto limitado de problemas. Mediante la discusión organizada y estructurada, el comité de planeación puede establecer cuales problemas son los más urgentes y más factibles de ser resueltos. Casi siempre los miembros de una comunidad también consultan a líderes de otras regiones o realizan encuestas sobre la propia población para conocer su opinión acerca de los problemas que ésta está enfrentando.

### *Desarrollo de metas y las estrategias recomendadas*

Una vez que se han seleccionado un conjunto de problemas, el comité asigna los problemas a los equipos de estudio/investigación compuestos por miembros de la comunidad interesados en ellos (15-30). Cada equipo de estudio conduce su propio análisis del problema asignado y realiza un reporte de sus hallazgos, acompañado de una serie de metas y de estrategias recomendadas para alcanzar tales metas, al comité de planeación.

Una meta es un resultado que la comunidad quisiera alcanzar, y casi siempre expresa un reto. Por ejemplo, una meta del equipo de estudios sobre educación podría ser la elevación del compromiso, conocimiento e involucramiento de las instituciones educativas con el desarrollo social y económico. El equipo pudiera recomendar algunas estrategias que se emplearán para alcanzar tal meta.

### *Formulación de un Plan de Acción*

Una vez que las metas y las estrategias recomendadas han sido discutidas, los implementadores y los grupos de apoyo deberán ser identificados para cada estrategia, y deberá desarrollarse un *plan de acción* que pueda ser utilizado para llevar a cabo la estrategia. El plan de acción debe enlistar los pasos específicos a ser tomados, debe asignar responsabilidades a individuos y grupos específicos que llevarán a cabo esos pasos, y debe asegurarse de que las tareas sean cumplidas de acuerdo a un cronograma detallado que es evaluado en el transcurso del proceso. Los individuos y grupos que asumen responsabilidades estratégicas son elementos de implementación críticos, mientras que los grupos de apoyo ayudan a llevar a cabo la acción.

Aunque los planes de acción específicos pueden ser recomendados por el equipo de estudio, estos son casi siempre desarrollados por el comité de planeación y legitimados por los patrocinadores después de que las metas y estrategias recomendadas por todos los equipos de estudio hayan sido reportados al comité de planeación.

### *Implementación de los planes de acción*

Un plan de acción bien diseñado ayuda al proceso de implementación a través de asegurar un entendimiento completo de las varias tareas y del tiempo requerido para desempeñarlas. En consecuencia, la implementación debe dar seguimiento cercano al plan de acción. Por supuesto, los eventos imprevistos puede requerir de cambios sobre

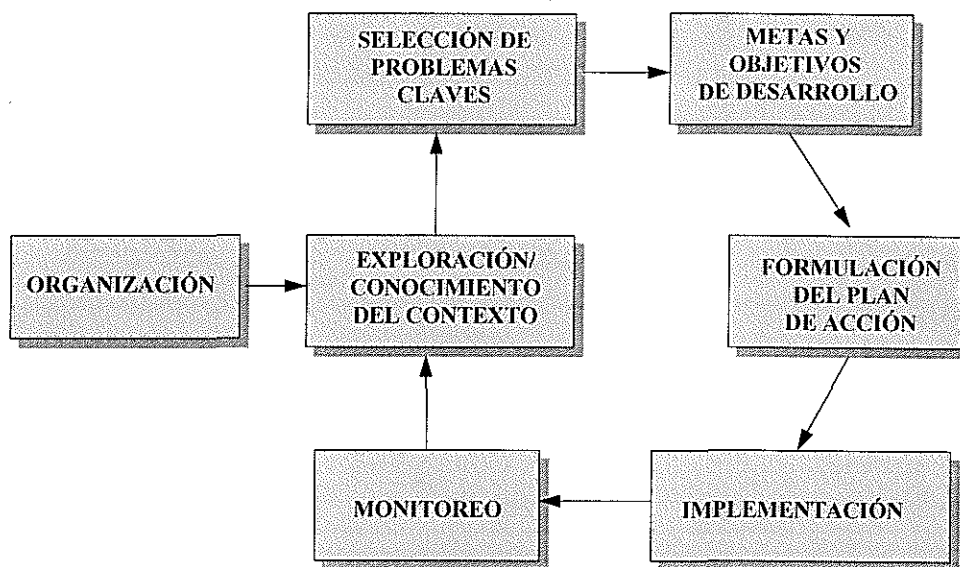
la marcha. Por esta razón, es importante que el comité monitoree el proceso de implementación.

### *El monitoreo de resultados*

Un monitoreo continuo proveerá a los gobiernos locales patrocinadores del proceso de planeación estratégica con la información necesaria para evaluar los progresos hacia el logro de las metas y de las estrategias recomendadas adoptadas por el comité. La retroalimentación continua, programada provee un sistema temprano de riesgos que alertará al comité cuando las acciones no estén procediendo de la manera planeada. Adicionalmente, el comité puede necesitar, periódicamente, el desarrollo de escrutinios del contexto para asegurarse que las oportunidades no sean soslayadas o desaprovechadas y que los eventos de afuera de a comunidad no interfieran con el plan de acción. Finalmente, el minitoreo debe también actualizar la asignación de gastos y recursos.

Figura III.1.

### **El Proceso de Planeación Estratégica**



Fuente: North Carolina State University, Cooperative Extension Service. Consultado vía Internet: <http://www.ncsu.edu/resources/economics/cd44.htm>

#### IV. Experiencias internacionales recientes de nuevos esquemas de planeación regional-local

Diversas iniciativas de desarrollo exitosas han puesto de manifiesto que una región o una sub-región puede dar muestras de vitalidad económica. Los primeros ejemplos fueron los distritos industriales de la llamada “Tercera Italia” y las prósperas cooperativas de Mondragón en España (país Vasco), aún en la década de los 70. Estos distritos son pioneros en explorar la vía de la construcción de redes en las cuales las empresas, principalmente pymes, gozan del respaldo de la infraestructura de servicios técnicos y comerciales (Pyke, Beccattini y Sengenber, 1990; Pyke y Sengenber, 1992). Las redes de este género han llevado a las regiones del nordeste de Italia a los primeros lugares de la clasificación nacional de renta y empleo. En Emilia-Romana, los salarios eran ya en los años 80 el doble del promedio nacional, y una parte creciente de las exportaciones italianas procede hoy de distritos como Capri, Módena, Bolonia y Reggio Emilia.

El éxito de los distritos industriales italianos (DII) movió a otras regiones a imitar las instituciones que cimentaron tales resultados, por ejemplo, en Valencia España, en Dinamarca y en varias regiones de los EUA; existe ya una segunda generación de entidades inspiradas en el modelo del distrito industrial italiano en países tan distantes como Pakistán, India, Brasil y Sudáfrica. (Sengenber, 1993, 550). Aunque con elementos comunes, las modalidades adoptadas por estas acciones o formas de gestión/planeación del desarrollo regional son muy variadas. El objetivo central de este capítulo es identificar y revisar de manera general algunas de las experiencias e iniciativas novedosas en la gestión y planeación regional-local (estatal) en varias partes del mundo.

##### **A. ESQUEMAS DE COLABORACIÓN Y ASOCIACIONISMO PÚBLICO-PRIVADO**

El desarrollo económico local presupone que haya grupos de interés dispuestos a formular los nuevos objetivos en materia de ecología, infraestructura y empleo, y

capaces de alcanzarlos, así como organismos que estén en condiciones de encauzar el desarrollo a nivel territorial.

En las diferentes etapas del proceso moderno de gestión del desarrollo económico regional (análisis, consulta y acción) pueden intervenir asociaciones industriales y organizaciones de empleadores, sindicatos, cámaras de comercio, universidades y otros centros docentes, agrupaciones de derechos civiles y ecológicas, por ejemplo. Entre todos buscan precisar los puntos fuertes y débiles de la economía local, determinar las necesidades, proponer ideas de nuevos productos y oportunidades comerciales para la zona y crear un ambiente más propicio para la innovación y la cultura empresarial. La administración local, llegado el caso, puede abandonar el método tradicional, burocrático y jerarquizado de gobierno y adoptar la nueva función de intermediaria, organizadora y coordinadora de la planificación estratégica local. También le corresponde crear un sistema de información y verificación del grado de cumplimiento de los objetivos fijados.

La asociación (el *partnership*) entre el sector público y privado ha resultado eficaz en muchos casos para la renovación de las economías locales y regionales. En los EEUU, por ejemplo, se ha recurrido a esa asociación entre los sectores público y privado para retener el éxodo de capitales y empleos de las regiones, y desarrollar las economías regionales a través del desarrollo tecnológico y la innovación. Se ha invertido por ello en servicios empresariales, en servicios técnicos alrededor de los centros tecnológicos y otros servicios de tipo social. A continuación se presentan tres ejemplos de este tipo de asociaciones.

### ***A.1. Programa Ben Franklin Partnership (Pennsylvania, EEUU)***

Un buen ejemplo es el programa *Ben Franklin Partnership* de Pennsylvania, creado por el Ministerio de Comercio del estado. El programa comprende centros de tecnología y los llamados centros de recursos industriales, que ayudan a las empresas a satisfacer las normas de calidad y ofrecen a los subcontratistas toda una serie de servicios, por ejemplo técnicos y de diseño, que antes corrían a cargo de las grandes compañías que subcontrataban el trabajo. Estos centros dependen del apoyo financiero y técnico de diversas organizaciones regionales, entre ellas los sindicatos y las organizaciones profesionales y empresariales. Se piensa que la colaboración con esas entidades puede

facilitar y cimentar el respaldo político con fines de modernización de la Industria (Coy, 1992)

Entre los servicios que se ofrecen están los siguientes:

a) *Fondos para inversión.* Programas de financiamiento diseñados especialmente para asistir a empresas en gestación, incipientes y en etapas intermedias de desarrollo que se basen en la incorporación de tecnología de punta y a negocios centrados en la comunidad.

b) *Asociacionismo para la extensión tecnológica.* Atraer servicios tecnológicos de clase mundial a las compañías de Pennsylvania a través del desarrollo y mejoramiento de productos, la asistencia tecnológica proveída por científicos e ingenieros líderes en su campo, laboratorios y centros de evaluación también de clase mundial.

c) *Servicios de información empresarial.* Provee a las compañías y organizaciones servicios de investigación adaptados a los requerimientos del cliente a través del acceso a 5,000 bases de datos que contienen información del mundo de los negocios para estudios de mercado y análisis de competitividad.

d) *Iniciativas de desarrollo de la fuerza de trabajo.* Organización e impulso a redes para el desarrollo de la fuerza de trabajo, y la planeación e implementación de “nichos” de entrenamiento de la fuerza de trabajo a través de asociaciones colaborativas de los sectores privado, educativo, social y proveedores de servicios humanos (Ben Franklin Partnership Program, 1999)

## ***A.2. Glasgow, Escocia***

La ciudad escocesa de Glasgow es otro buen ejemplo de realización de distintos planes de revitalización intensiva basados en también principalmente en fuertes inversiones en la infraestructura de la ciudad, viviendas y servicios sociales, culturales, de esparcimiento, al principio con fondos públicos pero recurriendo igualmente más tarde a grandes sumas de capital privado. El ayuntamiento de Glasgow comprendió en seguida que no podía ocuparse el sólo de la modernización y que se requería una estrecha colaboración con todas las capas de la población local. En definitiva siete organismos locales, copartícipes en el proyecto de renovación del extremo oriental de

Glasgow, se propusieron mejorar las condiciones de vivienda y de medio ambiente de la zona, diversificar la estructura económica y social (Alexandre y Farlane, 1992).

### ***A.3. La Región Rin del Norte Westfalia, Alemania***

En la región Rin del Norte Westfalia se emprendieron a fines de los 80 dos programas de planificación estratégica regional, llamados ZIM y ZIN, para que la economía regional dejara de depender tanto del hierro y del acero y tuviera un carácter más moderno, mixto y diversificado. Ambos programas apuntaban explícitamente a aprovechar los recursos y la capacidad de autorganización de la población local, con objeto de lograr la transformación.

Presididos por la administración regional, varios grupos (organizaciones de empleadores y sindicatos, organismo de la administración local, cámaras de industria y comercio, servicios estatales del trabajo y universidades) se unieron en conferencia de desarrollo local, para ponerse de acuerdo sobre diversos proyectos destinados a fomentar la tecnología local y la innovación, contar con una mano de obra más adiestrada, crear empleos, modernizar la estructura y mejorar el medio ambiente y los recursos estratégicos (Segenberg, 1993).

Estos pocos ejemplos del número creciente de iniciativas destinadas a impulsar la modernización local, a partir de la colaboración mucho más intensa de la colectividad, ponen de manifiesto que no tiene sentido pensar que la disyuntiva fundamental del desarrollo estribe en que la intervención y los recursos sean públicos o privados. Más bien, se trata de combinar y combinar de mejor modo las funciones y los recursos del sector público y el privado.

## **B. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL (ADR) EN ESPAÑA**

Estas instituciones de desarrollo territorial en España fueron creadas con impulso de los gobiernos regionales, en forma concertada con otros actores sociales locales. Algunos de sus rasgos más importantes son:

- la importancia otorgada a la innovación tecnológica y su difusión territorial;

- la mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales con respecto a los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas;
- el interés en las pequeñas y medianas empresas (pymes), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados;
- y la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios avanzados a empresas (Alburquerque, 1996; Velasco, 1994).

Surgieron en los 80 como instituciones dependientes de las Comunidades Autónomas (o regiones), como un nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo regional, diseñado para buscar la reactivación económica regional y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos subnacionales (Rico, 1988). Su propósito fue fomentar un proceso de crecimiento, basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, mediante el estímulo a la creación y adaptación del tejido empresarial del territorio, así como a la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas. Todo lo cual exigió la intervención de los gobiernos regionales y locales, así como un esfuerzo de concertación y movilización de los diversos actores sociales y económicos con vistas a apoyar la productividad, la competitividad y la creación de empleo.

### ***B.1 Antecedentes y objetivos***

La creación de las ADR en España se inició en la década de 1980, siendo pionera la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), que data de 1981. El Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR) fue creado en 1983, y al año siguiente se fundaron el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE). El Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM) es la ADR de Cataluña e inició sus actividades en 1985, al igual que el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), posteriormente rebautizado como Instituto de Fomento Andaluz (IFA) en 1987 (Rico, 1988).

En años sucesivos las restantes regiones, en diferentes formas, han ido estableciendo instituciones territoriales específicas con objetivos similares a los aquí reseñados.



Cuadro IV.1.  
**Las Agencias Españolas de Desarrollo Regional.**

Agencia	Año
Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI)	1981
Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR)	1983
Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA)	1984
Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE)	1984
Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM), Cataluña	1985
Instituto de Fomento Andaluz (IFA)	1985

Fuente: Elaboración propia en base a Rico (1988) y Velasco (1994)

Las ADR nacieron como entidades de promoción económica, en vista de la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista para responder a los profundos cambios acarreados por la reestructuración económica y organizativa a escala global. Como entidades financiadas principalmente por la administración pública territorial correspondiente, pero con un diseño y un campo de acción independiente del sector público, ya que el propósito fue dotarlas desde el principio de facultades, flexibilidad y autonomía suficientes como para promover con eficiencia el desarrollo productivo y empresarial; así se evitaba la rigidez burocrática que suele caracterizar al aparato estatal y, al mismo tiempo, se fortalecía la credibilidad de las ADR y la confianza del sector empresarial en su funcionamiento. Una de sus principales características es que no forman parte del sector público regional, sino que son instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de las entidades financieras y académicas de la región.

Estas "agencias intermedias", representan una nueva modalidad de funcionamiento del sector público en el ámbito regional, esto les permite conocer mejor y ser más sensible que la administración central con respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales. En este sentido, las ADR intentaron superar los obstáculos que dificultan el acceso de las PYME y las microempresas regionales o locales al conjunto de servicios avanzados de apoyo a la producción, tales como la información sobre mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo, gestión

empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos y otros. Su mayor conocimiento del contexto económico y ambiental, así como su proximidad a los agentes sociales regionales, permite a las ADR aprovechar mejor los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; plantear de manera más eficiente los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; diseñar más adecuadamente los proyectos de investigación científica y la política tecnológica apropiadas; y facilitar la concertación estratégica entre los diversos actores sociales territoriales (Echevarría, 1993).

Los objetivos inspiradores de las políticas y acciones de las ADR son facilitar la innovación tecnológica, la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizativo y el incremento de la inversión productiva y el empleo. Desde su creación estas entidades han procurado subsanar una situación de lento crecimiento económico global, aumento del desempleo, caída de las inversiones productivas y dificultades sectoriales derivadas de la reestructuración económica a nivel mundial.

## ***B.2. Organización***

Usualmente, en la declaración constitutiva de la fundación de las ADR se señala que su finalidad principal es la dinamización, modernización y diversificación del sistema productivo interno de la región correspondiente. En algunos casos se alude, asimismo, a los problemas del empleo y la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.

En su evolución se percibe un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles y de corte vertical, centradas en los incentivos financieros (como primeras acciones de choque para enfrentar la crisis), hacia el despliegue de esfuerzos no financieros, de carácter intangible y destinados a fomentar la introducción de nuevas tecnologías, los servicios de apoyo a las PYME, la creación de nuevas empresas, la información sobre mercados externos y la generación de infraestructuras tecnológicas de carácter estratégico. Las actividades de algunas ADR incluyen además programas orientados a lograr un mayor equilibrio territorial en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Son financiadas principalmente con fondos públicos, pese a que operan fuera de la administración pública y están sujetas al derecho privado. El criterio básico para dar forma jurídica a las ADR ha sido dotarlas del máximo de agilidad y operatividad para

tomar decisiones y garantizar la transparencia en cuanto al destino de los fondos, evitando la excesiva complejidad burocrática de las administraciones públicas (Echevarría, 1993; Alburquerque, 1996)

### ***B.3. Órganos de gobierno y funcionamiento de las ADR***

Generalmente, la presidencia de las ADR corresponde a los titulares de los Departamentos de Economía, Industria y Comercio de las regiones correspondientes. En las Comunidades Autónomas del Estado español dicho cargo tiene el nombre de "Consejero", reservándose la denominación de "Ministro" para el nivel central de la administración del Estado. También usualmente contienen un Consejo Rector o de Administración de las ADR, que está integrado por representantes del gobierno regional y de los diversos agentes socioeconómicos regionales, tales como asociaciones empresariales, cámaras de comercio e industria, universidades, colegios profesionales, partidos políticos, sindicatos y otros. Algunas ADR cuentan además con un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo, que junto con los representantes del gobierno regional y los agentes socioeconómicos, incluye a expertos calificados de reconocido prestigio en los ámbitos científico y profesional (Echevarría, 1993; Velasco, 1994).

### ***B. 4. Instrumentos utilizados por las ADR<sup>29</sup>***

Los instrumentos empleados por las ADRs se pueden dividir en dos grandes categorías: financieros y no financieros. Mediante los **instrumentos no financieros** se intenta crear el "entorno territorial innovador" adecuado para adaptar procesos productivos y empresas ya existentes al cambio tecnológico; propiciar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a las PYME y microempresas; y facilitar el desarrollo de la infraestructura necesaria en la región o los municipios.

Los servicios de información están referidos a los nuevos aspectos sustantivos de la actividad empresarial, tales como: tecnologías de producto o proceso; gestión empresarial y tecnológica; mercados y comercialización; economía local y regional; dotación de infraestructura básica y suelo industrial; asistencia institucional a proyectos y servicios de la ADR; provisión de información a posibles inversionistas nacionales o

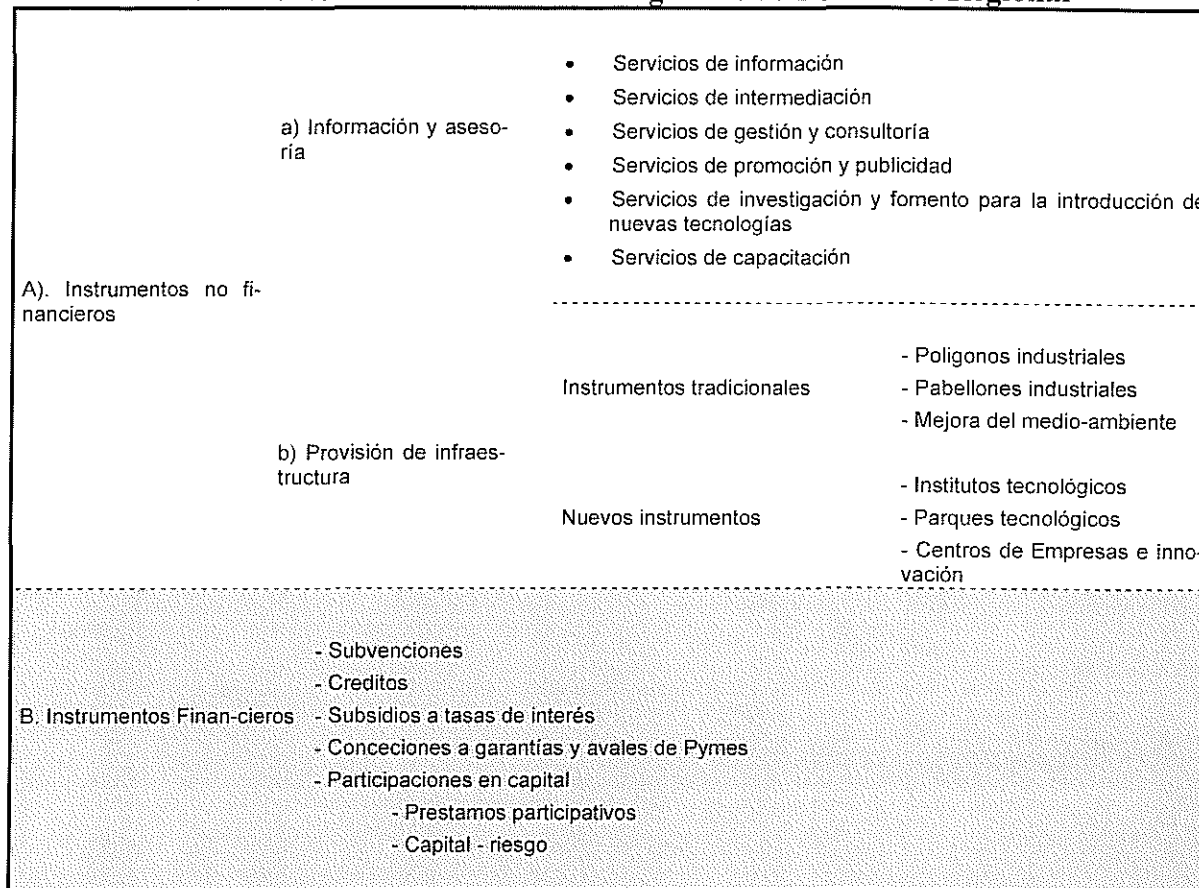
---

<sup>29</sup> Esta sección se basa en Alburquerque (1996), Velasco (1994) e IMPIVA (1999).

extranjeros. Estos servicios de información pueden prestarse por diferentes vías, tales como ventanillas de atención personalizada para empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas y otras.

Figura IV.1.

**Instrumentos de Actuación de las Agencias de Desarrollo Regional**



Fuente: Elaborado en base a Velasco (1994) y Alburquerque (1996)

Los servicios de intermediación se centran en vincular empresas regionales y foráneas, o entre empresas y gestores públicos regionales o locales. Los servicios de gestión y consultoría, generalmente incluyen: asesoramiento en materia de gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, comercialización, planificación empresarial; asesoramiento legal, organizativo y técnico; acceso a bases de datos de interés empresarial; asesoramiento en mejoras del control de calidad e introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Por otro lado, los servicios de promoción y publicidad tienen por objetivo potenciar la vinculación entre las empresas regionales o locales; asegurar a las PYME y microempresas regionales o locales el acceso a servicios avanzados de apoyo a la producción; activar la demanda de dichos servicios por parte de las empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y las potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local. En tanto que los servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías constan de las siguientes actividades:

- Investigaciones sobre el desarrollo económico de la región, estudios específicos, diseño de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales;
- Actividades dirigidas a fomentar la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, análisis de viabilidad, difusión y formación en esta área;
- Servicios de capacitación empresarial y en la utilización de las nuevas técnicas y equipos, así como asesoramiento al respecto.

En el caso de la provisión de infraestructura, destaca un nuevo enfoque: la provisión de infraestructura tecnológica, como la que incluye a los institutos tecnológicos sectoriales, los parques tecnológicos y los centros de innovación empresarial.

- Los institutos tecnológicos sectoriales tienen por objetivo la investigación y prestación de algunos servicios avanzados de apoyo a la producción en los sectores específicos del perfil productivo territorial. Se forman así institutos tecnológicos del calzado, del mueble, cerámica u otros, que prestan servicios a sus asociados en materia de asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y de certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación de mano de obra específica para el sector. Su financiamiento usualmente es mixto: los asociados (empresarios privados del sector correspondiente) sufragan una parte con sus cuotas y la otra es costada con fondos públicos regionales o locales. De este modo, se concentran recursos técnicos que permiten a las empresas regionales o locales de mediana y pequeña dimensión conocer las posibilidades efectivas de innovación tecnológica en su

campo específico de producción; se les provee igualmente de información sobre las tendencias de los mercados pertinentes, las posibilidades de subcontratación con empresas vinculadas al sector (bolsa de subcontratación), o las posibilidades de cooperación estratégica interempresarial.

- Los parques tecnológicos tienen el propósito de acoger entidades de consultoría o de capacitación tecnológica, laboratorios científicos o empresas (locales o foráneas) que realicen actividades de investigación aplicada o de I+D, o que utilicen o desarrollen nuevas tecnologías. La idea es concentrar actividades generadoras de innovaciones a fin de crear relaciones sinérgicas que multipliquen la difusión y adaptación de tecnologías aplicables en la región. En este marco, tales empresas colaboran con universidades y centro de investigación, lo que facilita los contactos y vinculaciones entre empresarios e investigadores en el territorio. Para hacer atractivo este trabajo de producción, adaptación y difusión territorial de conocimientos, los parques tecnológicos suelen ser situados en un entorno de alta calidad ambiental, donde se presta especial atención a la imagen territorial, el diseño de edificios, las normas que regulan su ocupación, la disponibilidad de servicios generales comunes e, incluso, la presencia de algunos institutos tecnológicos sectoriales o centros de innovación empresarial.
- Los centros de innovación empresarial actúan como viveros o incubadoras de empresas, lo que significa que identifican, seleccionan y promueven nuevos proyectos empresariales. Con tal fin aportan locales y servicios administrativos, tutelan y prestan una asistencia específica para la creación de empresas, actividad que supone, de hecho, una transferencia de tecnologías productiva y de gestión. Su finalidad es facilitar, desde los primeros pasos, la materialización de nuevos proyectos productivos, convirtiendo las buenas ideas de negocios en actividades empresariales viables para ayudar así a crear empresarios innovadores en el ámbito regional o local.

Finalmente, cabe referirse a **los instrumentos financieros**, esto es, subvenciones, préstamos o créditos, subsidios a las tasas de interés, concesión de garantías o avales bancarios, y formas de participación en el capital, ya sea mediante préstamos o bajo la modalidad de capital de riesgo. Las subvenciones pueden cubrir una parte del costo de la inversión, la formación de recursos humanos, la deslocalización territorial y otros. Los préstamos y créditos a tasas de interés preferente, así como los subsidios a las tasas

de interés, suelen concederse básicamente para financiar capital fijo (edificios, instalaciones, maquinaria), más que para financiar capital circulante.

### ***B.5. El Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA)***

El Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA), es un ente público de la *Generalitat Valenciana* encargado de desarrollar la política de promoción industrial en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas. Fue creado en 1984 a iniciativa de la Consejería de Industria y Comercio. Su objetivo es impulsar el proceso de innovación en la industria de la Comunidad Valenciana, como estrategia básica para elevar su competitividad. Para llevar a cabo este objetivo, el IMPIVA desarrolla una serie de servicios y programas de actuación anuales dirigidos a apoyar a las pymes industriales. El IMPIVA funciona en realidad como una red de instituciones y organizaciones que proveen con infraestructura tecnológica y servicios de innovación a las pequeñas y medianas empresas. La Red Impiva está constituida por los siguientes participantes: Institutos Tecnológicos, Asociaciones de empresas, los Centros Europeos de Empresas Innovadoras (CEEIs) y el Parque Tecnológico de Valencia.

#### *Servicios e Infraestructura Tecnológica:*

El IMPIVA, pone a disposición de las pequeñas y medianas industrias un experimentado programa de servicios. Estos servicios se integran en siete grandes grupos y su finalidad es la de ayudar a las empresas industriales de la Comunidad Valenciana a mejorar su capacidad competitiva, a través de un asesoramiento y una información que difícilmente las PYMEs pueden alcanzar de manera aislada y de planes de formación adaptados a las necesidades reales de nuestras empresas industriales:

- Información industrial y patentes
- Energía
- Formación de recursos humanos
- Publicaciones
- Asesoramiento financiero
- Servicios internacionales

### *Los Institutos Tecnológicos:*

Los Institutos Tecnológicos de la Comunidad Valenciana ofrecen a las pequeñas y medianas empresas los servicios y medios técnicos que necesitan para mejorar su capacidad de innovación industrial. Actualmente, se encuentran en funcionamiento 15 Institutos Tecnológicos, que disponen en total de 23 centros. Con ello, se da una amplia cobertura al conjunto del tejido industrial, tanto desde el punto de vista sectorial, con una atención especializada para los diferentes sectores industriales, como desde el punto de vista territorial, con una implantación en el conjunto del territorio de la Comunidad Valenciana, en las principales zonas de localización empresarial.

Estos Institutos Tecnológicos tienen en su mayoría un carácter sectorial, con dedicación a los principales sectores de la industria valenciana: calzado, cerámica, madera-mueble, textil, juguete, industria metalmecánica, industrias agroalimentarias, industria eléctrica, sector informático, plásticos y materiales de construcción. En otros casos, su objetivo es fomentar nuevas áreas de actividad o impulsar la aplicación de determinadas tecnologías. Este es el caso de los Institutos Tecnológicos de Biomecánica y Óptica.

En un caso específico, el Instituto Tecnológico del Envase y Embalaje se trata de una fórmula de participación conjunta de tres de los Institutos Tecnológicos más directamente interesados en estos aspectos (Institutos de Madera-Mueble, Plásticos y Agroalimentación).

Los Institutos Tecnológicos tienen su base en una asociación de empresas de cada uno de los sectores, y están constituidos jurídicamente como asociaciones de investigación. En algunos casos en que el Instituto Tecnológico surge desde un ámbito interno de alguna universidad, se ha utilizado también la fórmula de instituto concertado entre el instituto universitario y la asociación de investigación correspondiente (casos del Instituto Tecnológico de la Cerámica y el Instituto de Biomecánica).

Los Institutos Tecnológicos están formados por 23 centros, de los cuales 15 son sedes y 8 unidades técnicas:



Cuadro IV.2.  
Institutos Tecnológicos del IMPIVA.

Instituto	Sector	Ubicación	Tipo de Centro
INESCOP	Calzado	Elda	Sede
		Elche	Unidad
		Villena	Unidad
		La Vall d'Uixó	Unidad
AICE	Cerámica	Castellón de la Plana	Sede
		Manises	Unidad
ALICER	Diseño cerámico	Castellón de la Plana	Sede
AIDMA	Mueble – madera	Parque tecnológico	Sede
		Benicarló	Unidad
AITEX	Textil	Alcoy	Sede
		Ontinyent	Unidad
		Crevillente	Unidad
		Parque tecnológico	Unidad
AIJU	Juguete	Ibi	Sede
ABV	Biomecánica	Parque tecnológico	Sede
AIMME	Metalmecánica	Parque tecnológico	Sede
AINIA	Agroalimentación	Parque tecnológico	sede
AIDO	Óptica	Parque tecnológico	sede
AIDICO	Materiales de construcción	Parque tecnológico	sede
AIMPLAS	Plásticos	Parque tecnológico	sede
ITENE	Envase – embalaje	Parque tecnológico	sede
ITI	Informática	Parque tecnológico	sede
ATE	Tecnología eléctrica	Parque tecnológico	Sede

Fuente: IMPIVA (1999).

Los Institutos Tecnológicos ofrecen a las empresas los siguientes servicios:

Cuadro IV.3.  
Servicios ofrecidos por los Institutos Tecnológicos del IMPIVA.

Información	Documentación Publicaciones Actos informativos
Asesoría Técnica	Estudios técnicos sobre materiales y materias primas Procesos de fabricación Maquinaria Productos acabados Automatización

	CAD/CAM Informática Ahorro energético Optimización de plantas Contaminación ambiental
Calidad industrial	Ensayos a análisis de laboratorio Diagnóstico y control de calidad Normalización, certificación y homologación
Tecnología	Transferencia de tecnología Proyectos de I y D Plantas experimentales de nuevas tecnologías Programas europeos de I y D
Diseño y moda	Asesoramiento e información Servicios de CAD/CAM
Cooperación internacional de empresas	Participación en proyectos europeos Misiones internacionales Contactos con universidades y centros de investigación internacionales
Formació	Especialización Reciclaje Actividades a medida para empresas

Fuente: IMPIVA (1999).

### *Los Centros Europeos de Empresas de Innovación (CEEIs)*

Los Centros Europeos de Empresas de Innovación (CEEIs) apoyan la creación de nuevas empresas o líneas diversificadoras de empresas ya existentes, que aporten una actividad innovadora a la zona en que se vayan a ubicar. Los servicios que ofrecen estos centros son:

- Orientación general y conocimientos básicos sobre las empresas y su gestión.
- Asesoramiento en la realización del plan de empresa, que incluye el análisis de la viabilidad comercial, técnica y financiera del proyecto, con la colaboración, en su caso, de los Institutos Tecnológicos.
- Apoyo y asesoramiento financiero y tecnológico.
- Locales para el lanzamiento de la empresa.

Los CEEIs están configurados como asociaciones sin ánimo de lucro, con participación de organismos de la administración autonómica y local, así como de diversas entidades económicas, financieras, empresariales y sociales. Forman parte de una red de este tipo de centros implantada en toda Europa y promovida por la Unión Europea. En la actualidad se encuentran en funcionamiento cuatro CEEIs, en las localidades de Alcoy, Castellón, Elche y Valencia.

### C. REGIONES ECONÓMICAS TRANSFRONTERIZAS

La existencia de crecientes vínculos entre las regiones es un fenómeno que está también fuertemente ligado con el desarrollo de la gobernancia local y regional. En los años 80 y 90, gradualmente, pero cada vez de forma más intensa, uno de los desarrollos políticos más interesantes, especialmente en Europa, ha sido el marcado cambio que han experimentado las autoridades regionales, las que pasan de concebirse a sí mismas como unidades territoriales que tienen un papel en la economía nacional, han transitado a un nuevo e intenso interés en las relaciones transnacionales (Capelli y Batey, 1993).

Este proceso es un reflejo tanto de la creciente internacionalización como del retraimiento político y económico del Estado-Nación. Durante la era de los Estados-naciones fuertes, las autoridades locales operaron como extensiones del poder político centralizado (*top-down*) del Estado-Nación y la política regional estuvo orientada principalmente a la planeación de la asignación del gasto y los recursos públicos, a la provisión de servicios públicos y la (re) localización industrial con el interés de dispersar el pleno empleo en toda la economía. Por lo tanto, las autoridades regionales y locales proveían infraestructura local para apoyar a la producción masiva fordista, para promover políticas de bienestar social, y para promover incentivos competitivos que sirvieran para atraer nuevos empleos o para prevenir la pérdida de los empleos ya conseguidos. Hoy día, se está atestiguando una reorientación de las actividades económicas regionales, con un creciente énfasis en la planeación del desarrollo (de corte estratégico), en la búsqueda de la revitalización económica, en el empresarialismo y en la identificación de nuevas forma de cómo hacer a la economía regional más competitiva en la nueva economía mundial (Veggeland, 1997).

Estos desarrollos implican “algo más” que un ajuste técnico en las actividades relacionadas con la gestión pública del desarrollo económico al nivel subnacional, por

ejemplo, un nuevo tipo de planeación; y requiere que las autoridades locales/regionales se embarquen en otros campos de políticas, que van desde la provisión de infraestructura básica hasta la política cultural, así como esfuerzos planificados de movilización para lograr la activación de los actores de los mercados regionales y locales (Friedman, 1987).

La cooperación transfronteriza se ha desarrollado durante la última década en formas variadas. La cooperación se realiza a nivel municipal, así como al nivel regional, o estatal en los casos de Estados federales. En muchos casos cierta área territorial es encerrada en un círculo, lo que significa que se ha constituido una región transfronteriza, y consecuentemente, que se ha constituido una especie de nuevo cuerpo político/administrativo. Pueden ser regiones como EUREGIO en la frontera entre Holanda y Alemania, La región Alps-Adria, la región del Mar del Norte, la región del Mar Báltico y muchas otras. Proviene en todos los casos de acuerdos mutuos basados en el gobierno (Veggeland, 1997). La iniciativa casi siempre descansa en manos de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Normalmente, el contenido del acuerdo está limitado a los objetivos y lineamientos principales para la cooperación y para las posibilidades de redificaciones estratégicas. En contraste, los protocolos son elaborados de forma que contengan especificaciones concretas relacionadas directamente con los campos de acción y las perspectivas de planeación espacial como el uso del suelo (Engelhardt, 1996). El propósito de la regulación auto-impuesta es lograr un enfoque armonizado de las regiones administrativas y de los Estados-Naciones involucrados. Estos países y regiones están básicamente enfrentando problemas similares a ser abordados por sus respectivas autoridades encargadas de la planeación regional y espacial, la coordinación de tales actividades a un nivel internacional es un asunto de particular importancia en una Europa integrada. Un asunto a ser debatido es si, y eventualmente cómo, los esquemas de las convenciones regionales transfronterizas deberían ser aceptadas válidas bajo las leyes nacionales e internacionales.

Siguiendo el análisis de las megatendencias realizado anteriormente, es posible identificar -al menos-, tres fuerzas generales que están detrás de la emergencia de la gobernanza regional y de la regionalización transfronteriza: i) la emergencia de las nuevas tecnologías; ii) la internacionalización y la globalización de la economía mundial; y iii) la especialización flexible de acuerdo a modos de producción post-fordistas. Cada una de ellas tiene, en cambio, consecuencias muy importantes para la viabilidad en el largo plazo de las estructuras regionales y el desarrollo espacial en

Europa, y para las acciones de planeación tomadas por cuerpos políticos europeos, nacionales y regionales.

Una precondition importante para el actual proceso, es el hecho de que en una perspectiva global se contempla la emergencia de una nueva formación *societal*. Según algunos enfoques, en la era actual se atestigua la llegada de la era de la sociedad informacional basada en sistemas productivos post-fordistas (Amin, 1994). Esta nueva formación social está determinada por la instauración *societal* fundamental de la tecnología de la información y sus estructuras para las soluciones políticas e institucionales. Geográficamente, se dice que la sociedad informacional está “libre de fronteras” en su construcción básica, y las nuevas tecnologías son una fuerza determinante detrás de los esfuerzos de integración estructural que involucran tanto a los Estados-naciones y a las regiones. El procesamiento de información, su transportación y el uso de nuevos sistemas de comunicación, son actividades que no están limitadas por algún tipo de frontera geográfica (Hepworth, 1989).

Una parte importante de la integración “borderless” en la sociedad informacional es el hecho de que la economía mundial está cada vez más y más globalizada, es decir, integrada estructuralmente y organizada a través de las fronteras. La globalización de la economía mundial significa que la economía regional sólo puede ser contemplada como un nodo dentro de redes económicas globales sin significado fuera de este contexto estructural. Lo que realmente ocurre es que el desarrollo económico e industrial se ha vuelto en lo fundamental más dependiente en la información sin fronteras y en las supercarreteras de información, más que de carreteras físicas con sus limitaciones de tiempo y espacio (Castells, 1997). Esto significa que los desarrollos de la sociedad informacional están más basados en el establecimiento de estructuras de información y conocimiento que producen software más que polos de crecimiento en la manera fordista para la producción manufacturera de hardware. Lo anterior señala la necesidad de gobernancia regional y estrategias regionales transfronterizas para rellenar el papel de las regiones como nodos de las redes “sin fronteras”.

Consecuentemente, el potencial de poder político ejercido por los gobiernos centrales tradicionales disminuirá de acuerdo a esta tendencia. Esto sucede porque las unidades administrativas a nivel subnacional como parte de la jerarquía del Estado por todos los medios tendrán sus competencias de toma de decisiones definidas por el Estado-Nación. De esta manera, el poder territorial disminuido del Estado-Nación significa un poder reducido para el control de las economías y sociedades territoriales. La respuesta

regional tiende a ser la construcción de gobernancia que representa una nueva oportunidad histórica.

Una característica importante de este fenómeno de formación de regiones transfronterizas es la tendencia reciente hacia la *formalización* de tales esquemas de interacción a través de las fronteras (Wong-González, 1997a y 1998). Utilizando las novedosas categorías espaciales de Sergio Boisier, ante este fenómeno, Wong-González (1997a y 1998) ha sugerido la emergencia de *regiones "asociativas-virtuales"*. Este autor también plantea que este tipo de alianzas estratégicas transnacionales entre regiones representan esquemas no-ortodoxos de planeación regional binacional, instaurando nuevas formas de competitividad y competencia internacional de regiones. Asimismo, el autor señala que la formalización de estos procesos de integración adquieren modalidades diversas, tales como "*regiones económicas binacionales*" o "*corredores de comercio*". Desde la perspectiva de la integración del noroeste de México y el suroeste de los Estados Unidos, también se ha abordado el fenómeno de formación de corredores industriales, comerciales y urbanos que involucran nuevas relaciones transfronterizas (Vázquez, 1997). Enseguida, se abordarán algunos ejemplos relevantes de formación de regiones económicas transfronterizas en el mundo.

### ***C.1. El caso de las regiones europeas***

Como se mencionó anteriormente, probablemente Europa representa la experiencia más avanzada de las acciones de vinculación transfronterizas a escala de espacios regionales. Las euro-regiones, tanto las viejas como las nuevas, se ha vuelto un concepto familiar en el proceso de regionalización de Europa. Desde el norte de este continente las regiones transnacionales de Barent Region, la Región del Mar Báltico y la Región del Mar del Norte se han convertido en categorías cada vez más comunes. En el contexto europeo, la cooperación regional involucra tanto vínculos verticales (entre instituciones de la Unión Europea, especialmente la Comisión Europea) y vínculos directos horizontales entre autoridades y agencias regionales en los estados miembros y entre los estados vecinos no miembros de la Unión Europea. La regionalización transfronteriza está por convertirse en una parte importante del proceso general de integración en Europa.

Existe en Europa un número creciente de experiencias, de entre las cuales se podrían citar algunas como la denominada *Ouest Atlantique*, que incluye a las regiones de

Brittany, Pays de la Loire y Poitou-Charented (Francia) y el estado de Minnesota (EEUU). Otro ejemplo lo constituye la Organización del Arco del Atlántico (*Arc Atlantique Organization*), de carácter multinacional, y conformada por regiones y condados de Irlanda, Inglaterra, Francia, España y Portugal. Igualmente, otros casos de organizaciones de este tipo son la región-ciudad de Bales, que incluye parte de Suiza, Alemania y Francia, y la región-ciudad de Saarbrücken, en la frontera compartida por Alemania, Luxemburgo y Francia (1995).

Otros ejemplos los constituyen el Grupo del Círculo Ártico (*The Artic Circle Group*) compuesto por regiones fronterizas de Noruega, Suecia y Finlandia (Nagel, 1995), así como las la regiones transfronterizas de Lille, (Francia, frontera con Bélgica) y el esfuerzo de formular un Plan Estratégico para la región de Kempen (frontera entre Bélgica y Alemania).

## ***C.2. El contexto de América del Norte***

De manera similar al de Europa, en América del Norte recientemente han empezado a perfilarse regiones transfronterizas, con propósitos de cooperación económica y comercial. Este proceso se ha presentado tanto en la franja fronteriza Canadá-Estados Unidos, como en la de Estados Unidos-México. En este apartado se hará énfasis en dos regiones transfronterizas Canadá-Estados Unidos: the Pacific Northwest Economic Region y el Red River Trade Corridor. Junto a estas dos regiones transfronterizas, Wong-González (1997a y 1998) identifica dos más -con carácter formalizado-, en la frontera Estados Unidos-México: la Región Sonora-Arizona y el Corredor Camino Real. La primera de ellas, la Región Sonora-Arizona, será abordada con más detalle al analizar el caso de México y Sonora en el siguiente capítulo.

### **C. 2.1. The Pacific Northwest Economic Region (PNWER)<sup>30</sup>**

Pacific Northwest Economic Region (PNWER), incluye a los estados de Alaska, Idaho, Montana, Oregon y Washington (EEUU) y las provincias de Alberta y Columbia Británica (Canadá). Las principales áreas de interés de esta organización regional es el *marketing* de tecnologías y servicios medioambientales, construir un mercado global de turismo, agregar valor a los recursos forestales regionales, desarrollar nuevos mercados para al reciclaje regional, entrenamiento para trabajadores de clase mundial, y emplear

---

<sup>30</sup> La descripción de esta iniciativa se basa en Munnich (1995)

las telecomunicaciones para vincular instituciones de educación superior. Uno de los beneficios de la cooperación transfronteriza puede ser la reducción de la competencia inter-territorial por negocios. Son estrategias de desarrollo económico regional que cubren un amplio rango de asuntos de política pública y que se basan en la cooperación y la colaboración. Los elementos y características más importantes de esta región se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro IV.4.  
**Pacific Northwest Economic Region (PNWER).**

<b>Miembros</b>	Los estados de Alaska, Idaho, Montana, Oregon y Washington (EEUU), y las provincias de Alberta y Columbia Británica (Canadá).
<b>Objetivo:</b>	La PNWER es un mecanismo diseñado por los estados del noroeste de los EEUU y las provincias del oeste de Canadá para permitirse hacer cargo de su destino a la luz del cambiante orden económico global. El objetivo es alcanzar la escala necesaria para convertirse en una fuerza económica lo suficientemente significativa en los mercados globales y tomar ventaja de las enormes oportunidades que pueden obtener aquellos que se comprometen a competir globalmente. La organización fue fundada con la creencia en que el PIB combinado de estos estados constituiría una presencia económica formidable.
<b>Historia:</b>	El estado de Washington inició el movimiento hacia la nueva coalición regional. Con la aprobación unánime del senado local en 1989, invitaron a los líderes del senado de los otros 4 estados para reunirse en Seattle en una conferencia exploratoria. En tal conferencia fueron identificadas nada menos que 125 áreas de cooperación y quienes asistieron votaron unánimemente impulsar tal proyecto.
<b>Diseño del Programa:</b>	La PNWER se ha enfocado a 6 áreas de interés: el marketing de tecnologías y servicios medioambientales, construir un mercado global de turismo, agregar valor a los recursos forestales regionales, desarrollar nuevos mercados para el reciclaje regional, entrenamiento para trabajadores de clase mundial, y emplear las telecomunicaciones para vincular instituciones de educación superior.

### **C.2.2. The Red River Trade Corridor, Inc. (RRTC)**

Un ejemplo de cooperación multi-estatal-provincial es el denominado Red River Trade Corridor (RRTC), que incluye a los estados de Minnesota y Dakota del Norte (EEUU) y la provincia de Manitoba (Canadá). El RRTC está dirigido por un Consejo que trabaja con empresas regionales y las organizaciones existentes, redes e instituciones, para incrementar el comercio intra-regional y entre la región y el resto del mundo.



El objetivo de este esfuerzo colaborativo es incrementar la actividad económica dentro del mercado que significan las tres entidades en forma conjunta y promover internacionalmente a las localidades de la región central del subcontinente norteamericano. El proyecto está fundado en dos importantes macrotendencias. Primero, el reconocimiento que las operaciones de mercado en el futuro serán considerablemente diferentes que en el pasado, ofreciendo nuevas oportunidades a los negocios rurales. Los agronegocios exitosos serán innovativos, enfocado en las tendencias existentes, flexibles, responsivos a las necesidades de los consumidores, de aprendizaje constante, funcionando en organizaciones tipo red con negocios complementarios y sus sectores económico, y ligados a la economía global. La segunda tendencia es la emergencia de bloques comerciales continentales o multinacionales. Dentro de estos nuevos bloques comerciales, están emergiendo regiones internacionales centradas en recursos naturales, en las fortalezas económicas regionales, en las ventajas mutuas, y una historia y cultura en común.

### *Historia*

El RRTC fue explorado, desarrollado y establecido como una comunidad regional. Las tres jurisdicciones comparten una sólida historia cultural y económica. Como comunidad regional el RRTC tiene una población de más de 1.5 millones de habitantes, 20 instituciones de educación superior, 50 instituciones dedicadas a la I & D, 3 aeropuertos internacionales, un extensivo sistema de supercarreteras, y una bien desarrollada infraestructura de distribución (RRTC, 1999).

### *Estructura Operativa*

El RRTC funciona como una asociación comercial privada que provee información, educación, trabajo en red, asesoría y servicios de desarrollo de proyectos a sus miembros. No es una agencia de desarrollo económico y no conjunta paquetes o programas de financiamiento a empresas para que se localicen o expandan en la región. El RRTC sirve como un punto de referencia altamente visible para negocios que quieren acceder a una información de mercados compartida como un cuerpo neutral para esfuerzos cooperativos de marketing internacional, y como un vehículo para elevar un sentido de identidad regional mas significativo. Trabaja cercanamente con las agencias existentes, las redes e instituciones para incrementar los negocios entre las empresas regionales, para incrementar las actividades de comercio exterior entre las

entidades miembro y entre estas y el resto de Norteamérica; y para construir vínculos entre el RRTC y la economía global, y servir como facilitador para identificar los asuntos de interés de la economía regional.

Es una corporación sin fines de lucro localizada en el campus de la Universidad de Minnesota, Crookston. Es gobernada por una junta de 9 directores. Cada jurisdicción está representada por 3 miembros. Publica un boletín y reportes sobre asuntos de especial interés a la región, sostiene una reunión anual, organiza misiones comerciales y publica una variedad de folletos comerciales acerca de la región en varios idiomas.

### ***C.3. El contexto sudamericano***

Incluso en América del Sur es posible encontrar experiencias que siguen este modelo de gestión asociativa y transfronteriza del desarrollo económico regional. Cicolella (1994) cita el caso de varios esfuerzos colaborativos entre Argentina y sus países vecinos: el caso del Corredor Andino, entre Mendoza (Argentina) y Valparaíso (Uruguay), el puente Colonia-Buenos Aires, y una extensa área de producción arroceras asociada, entre la provincia argentina de Corrientes y el estado brasileño de Río Grande do Sul. (Cicolella, 1994).

### ***C.4. Tendencias de asociación transfronteriza***

Este proceso de redificación regional transfronteriza está sucediendo a nivel global. Dos tendencias claves a nivel global las han hecho posible. Una, es la transición hacia la conformación de bloques regionales continentales o multinacionales. Por ejemplo, el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), la Comunidad Económica Europea (CEE), la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (PECC), o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La segunda tendencia, que en muchas formas fue inesperada, es que en la medida que grupos multinacionales se formaron, emergieron rápida y sólidamente grupos regionales subnacionales. Estas agrupaciones se están formando alrededor de áreas subnacionales, algunas veces en correspondencia con las fronteras nacionales, otras no. Estos grupos empezaron a surgir en los últimos años (finales de los 80, principios de los 90) y, rápidamente, se han tornado sumamente agresivos ó proactivos en la escena internacional.

Es importante reconocer que estos grupos se están formando alrededor de la identificación de ventajas mutuas. Todos ellos, ya sea en América o en Europa, están buscando establecer relaciones bi-direccionales; es decir, los vínculos entre las regiones no son una relación, en un sólo sentido. La mayoría de éstas, incluyendo Red River Corridor, buscan formas de mover tecnologías o productos entre las regiones para incrementar su competitividad como región. Por ejemplo, uno de los primeros tratos que Brittany (Francia) hizo al colaborar con Minnesota (Estados Unidos), fue transferir a su territorio un cierto tipo de maquinaria agrícola para incrementar su competitividad.

Las regiones de este tipo buscan también establecer relaciones más amplias. La relación internacional no se circunscribe a las comerciales (exportaciones e importaciones), o a las actividades de transferencia de tecnología. Una parte importante de esta relación es la implementación de programas de intercambios universitarios de profesores y estudiantes de posgrado, así como esfuerzos de colaboración de sus *think tanks* (especialmente en el área de desarrollo económico, así como de funcionarios y hombres de negocio).

Adicionalmente, los intercambios culturales pueden jugar un papel importante en el reforzamiento de los vínculos económicos, esta es una característica común a todas las experiencias recientes de colaboración regional tranfronteriza. Asimismo, en la medida en que las organizaciones económicas multinacionales se consoliden y empiecen desarrollar políticas en el nivel supranacional, la responsabilidad de la implementación de estas políticas cambiará al nivel local. En otras palabras, en la medida en que las decisiones macroeconómicas se hagan más allá de los Estados nacionales, en las organizaciones supranacionales, se cree, la implementación o las decisiones microeconómicas van a ser hechas al nivel propicio para lograr una mayor eficiencia. Esto está pasando en Europa hoy día. En la medida que la CEE diseña una política para la protección ambiental, por ejemplo, la responsabilidad de la implementación está sucediendo al nivel regional. Ello se debe a que las políticas multinacionales generales no pueden ser escritas de manera que capturen la amplia diversidad de las circunstancias propias de los contextos locales. Por tanto, si bien las políticas estandarizadas podrán existir, las regiones sin embargo responderán de manera distinta. Una diferencia muy importante de lo que se está haciendo en Europa y en Norteamérica es que la CEE provee recursos a las autoridades locales para ayudarlos a responder a las nuevas circunstancias.

#### **D. EL ENFOQUE DE *CLUSTERS* COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL**

Debido a que los *clusters* son hoy día una estrategia de perfil alto en el desarrollo económico, el concepto se ha convertido en un enfoque frecuente tanto en la investigación como en las estrategias de desarrollo económico local/regional. A continuación se presentan algunos ejemplos de investigaciones y de *clusters* industriales que han sido implementados en los Estados Unidos.

Existe un número creciente de estrategias de clusters que han sido implementadas por estados y regiones. En Arizona, Oregon y Minnesota, por ejemplo, han sido identificados clusters industriales claves y estas estrategias se han empleado para el reclutamiento de empresas y empleos, así como para proveer un esquema para otras iniciativas de la gestión del desarrollo económico. También en California se ha implementado una estrategia de *clusters*, utilizándose éstos tanto para industrias orientadas a la reconversión de las bases militares, como para asistir con fondos federales adicionales a los proyectos de futuros cierres de bases.

##### ***D.1. Oregon Economic Development Department: "Serving Business and Industries"***<sup>31</sup>

Este estado de la Unión Americana realiza su actividad de provisión de servicios empresariales en base a una estrategia orientada al apoyo de "industrias clave" o *clusters*. En este caso son 14 industrias consideradas cruciales para la vitalidad, estabilidad, diversidad y competitividad de la economía estatal. Oregon fomenta especialmente a estas industrias debido a que éstas ofrecen empleos bien pagados y productivos y además son competitivas internacionalmente. El departamento se ha enfocado en las necesidades de estas industrias para reorganizar todos los servicios industriales que actualmente ofrece. El departamento organiza grupos de empresas (denominados "redes flexibles") y asociaciones o cámaras industriales para auxiliarles en el diseño e implementación de estrategias para resolver problemas comunes y aprovechar las oportunidades. De esta forma, el departamento hace un mejor uso de los recursos limitados y logra un impacto económico más significativo.

---

<sup>31</sup> La información sobre esta iniciativa se basa en Oregon Economic Development Department (1999)

El departamento ha contratado a personal calificado proveniente del sector privado para que actúen como intermediarios líderes. Estos auxilian a las empresas para que exploren las posibilidades que les brindan las redes empresariales flexibles. La mayoría de estas consisten de tres o más compañías, pertenecientes a una industria clave, que comparten recursos para incrementar su competitividad. Tales redes son una herramienta especialmente útil para los negocios rurales.

El Departamento ha apoyado a todas las 14 industrias claves para que formen nuevas asociaciones, redes flexibles, consorcios y consejos. Cada una de las industrias clave tiene ahora un plan de acción específico que incluye prioridades en materia de educación y entrenamiento, desarrollo de mercados, investigación, clima de negocios, financiamiento y servicios empresariales, e infraestructura. Como parte de cada plan de acción, la comunidad académica de Oregon ha signado equipos de representantes de universidades, colegios e instituciones de educación media para responder a los requerimientos de educación y entrenamiento de cada industria clave. Las consideradas "industrias clave" (*clusters*) son: aeroespacial, agricultura, biotecnología, tecnología ambiental, filme y vídeo, pesca, productos forestales, comunicación gráfica, alta tecnología, metálica, plástico, servicios profesionales, Software y Turismo.

### ***D.2. Minnesota: Enfoque de desarrollo económico basado en industrias /sectores***

El Departamento de Comercio y Desarrollo Económico de este estado ha identificado 7 industrias claves en las que enfoca mucho de sus esfuerzos para el desarrollo económico. Estas industrias son: productos forestales, productos y servicios médicos, componentes electrónicos y de computadoras, editorial y prensa, agricultura y agronegocios, industria ambiental y turismo (State and Local Policy Program, 1995).

### ***D.3. Greater Tucson Economic Council (GTEC)***

La misión de GTEC es atraer y retener empleos de calidad para la región Greater Tucson. GTEC sirve como un punto focal para los sectores público y privado a fin de que identifiquen los asuntos económicos y coordinan y faciliten actividades de desarrollo económico relevantes que son claves para la salud económica de la región. Clusters principales: aeroespacial, biotecnología, tecnología ambiental, óptica, tecnología de la información y teleservicios (GTEC, 1999)

#### ***D.4. California Trade and Commerce Agency***

El estado de California, a través del *California Trade and Commerce Agency* (Agencia de Economía y Comercio de California), ha implementado una estrategia integral de *clusters* industriales, usando métodos cuantitativos y cualitativos para identificar 9 *clusters* industriales en la entidad. Entre otras cosas, el informe *California in the New Economy* provee información acerca de la forma en que se identificaron los *clusters*, resultados de la base económica y aspectos de política pública para cada uno de los *clusters* identificados.

#### ***D.5. Massachusetts Industry Profile***

Massachusetts buscó examinar la competitividad de las industrias básicas de su estado (aquellas que exportan una parte sustancial de su producción) y sus *clusters* industriales. La habilidad de estas industrias para competir nacional e internacionalmente determinará el crecimiento económico de largo plazo de la comunidad como un todo. Massachusetts reconoce que las industrias locales son dependientes de la prosperidad traída por las industrias básicas. El estudio *Choosing to Compete: A Statewide Economic Strategy* realizado por Oficina Ejecutiva de Asuntos Económicos del Estado de Massachusetts y la Universidad de Massachusetts (véase Executive Office of Economic Affairs, 1993) incluyó una sección sobre el perfil industrial de Massachusetts. El estudio fue un esfuerzo colaborativo entre la Oficina de Asuntos Económico y la Universidad de Massachusetts. El estudio se basó en el trabajo de Porter y su discusión sobre los cuatro *clusters* más importantes de la región (1991). Los cuatro *clusters* que Porter identificó fueron servicios de salud, tecnología de información, creación de conocimientos y servicios financieros.

### **E. ESQUEMAS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL**

Como una modalidad cada vez más practicada en la gestión estatal del desarrollo económico, los estados y las regiones han venido adoptando planes estratégicos para guiar sus esfuerzos e inversiones en el campo del desarrollo económico.

Los planes integrales de desarrollo económico incluyen recomendaciones para expandir el comercio internacional, identifican requerimientos de calificación de la fuerza de

trabajo, de construcción de infraestructura y comunicaciones, y crean políticas regulatorias y fiscales que apoyen de manera más efectiva al crecimiento económico, en términos de resultados y de costos. Asimismo, cada vez más, las estrategias estatales de desarrollo económico incluyen recomendaciones para el mejoramiento de la base estatal de Investigación y Desarrollo (I & D) y apoyan el desarrollo empresarial basado en la alta tecnología. En algunos casos, la tecnología es vista como un factor tan importante para el desarrollo económico, que se desarrolla un plan estratégico enfocado exclusivamente en asuntos de ciencia y tecnología.

Las entidades federativas están emprendiendo procesos de planeación estratégica por varias razones. Las políticas de desarrollo a nivel de los estados son casi siempre iniciadas en respuesta a una crisis. La reestructuración económica, una recesión, o la reconversión de una industria como la automotriz o la de defensa, pueden causar que un estado reexamine y replantee sus políticas económicas y de desarrollo para promover el crecimiento económico futuro. La elección de un gobernador nuevo o una nueva estructura de liderazgo en el congreso estatal generalmente representan situaciones que proveen una oportunidad para examinar y evaluar las políticas y programas estatales existentes.

En algunos estados (de Estados Unidos), la planeación estratégica es un proceso en crecimiento, con planes que se actualizan cada 5 años, más o menos. Por ejemplo, de los 50 estados de la Unión Americana, 29 adoptaron estrategias de desarrollo económico en el periodo 1991-1995, como se muestra en el cuadro IV.5.

**Cuadro IV.5.**  
**Estados Unidos: Planes Estratégicos de Desarrollo Económico en los Estados.**

ESTADO	ESTRATEGIA	AÑO	DESARROLLADA POR:
Alaska	Marketing Alaska: The Governor's Economic Development Initiative	1996	Marketing Alaska Executive Committee
Arizona	Creating a 21st Century: Arizona Strategic Plan for Economic Development	1992	Arizona Strategic Planning for Economic Development (ASPED)
California	Collaborating to Compete in the New Economy: An Economic Strategy for California	1996	California Economic Strategy Panel
Colorado	The Challenge to Become World Class	1996	Colorado Advanced Technology Institute
Connecticut	The Connecticut Connection: Implementation Strategy for The Connecticut Initiative	1994	Connecticut Economic Conference Board
Hawai	Restoring Hawaii's Economic Momentum	1996	Hawaii Department of Business, Economic Development and Tourism
Idaho	Idaho Department of Commerce Strategic Plan	1995	Idaho Department of Commerce
Illinois	Economic Leadership in Illinois	1992	Illinois Department of Commerce and Community Affairs
Indiana	Investing in Indiana	1994	Indiana Economic Development Council
Iowa	Five-Year Economic Development Plan	1992	Iowa Department of Economic Development
Kansas	A Kansas Vision	1993	Kansas Inc.
Kentucky	Kentucky Strategic Plan for Economic Development	1994	Kentucky Cabinet for Economic Development
Louisiana	Department of Economic Development Strategic Plan	Anual y	Louisiana Department of Economic Development
Maryland	Strategic Directions for Increasing Maryland's Competitiveness	1995	Maryland Economic Development Commission
Massachusetts	Choosing to Compete: A Statewide Strategy for Jobs Creation and Economic Growth	1993	Executive Office of Economic Affairs and the University of Massachusetts
Michigan	1995 Business Climate Agenda	1995	Michigan Jobs Commission
Minnesota	Economic Blueprint for Minnesota	1992	Minnesota Department of Trade and Economic Development
Missouri	Missouri Department of Economic Development Strategic Plan	1996	Missouri Department of Economic Development
New Jersey	New Jersey Economic Master Plan Commission Report	1994	New Jersey Economic Master Plan Commission
New Mexico	New Mexico Economic Development Dept. '98 Strategic Plan	1996	New Mexico Economic Development Department
New York	New York State Economic Strategies and Initiatives for 1993-1996	1992	NY State Department of Economic Development
N. Carolina	Making North Carolina a High-Performance State	1994	North Carolina Economic Development Board
N. Dakota	Vision 2000 Study and Growing North Dakota	1991	Vision 2000 Committee
Oklahoma	Building a Better Oklahoma	1993	Oklahoma Futures
Oregon	Oregon Shines, Oregon Shine II	1989*	Oregon Economic Development Department
S. Carolina	Approaching 2000: An Economic Development Vision for S.C.	1995	S. Carolina Dep. of Commerce
Virginia	Opportunity Virginia: A Strategic Plan for Jobs and Prosperity	1994	Opportunity Virginia Steering Committee
W. Virginia	Strategic Plan for Economic Development	1993	Council of Community Development
Wyoming	State Economic Development Plan	1994	Wyoming Depart. of Commerce

Fuente: Economic Development Administration (EDA), 1997. *An Overview of State Science & Technology Strategic Planning*. State Science and Technology Institute/EDA. August 1997, USA.



Cuadro IV.6.  
**Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Indiana, EEUU.**

**Investing in Indiana, INININ (Indiana, EEUU), 1994.**

**Objetivo:** INININ es un plan estratégico de desarrollo económico para el estado de Indiana. El principal planteamiento para el plan es desarrollar y sostener una asociación público-privada necesaria para estimular y elevar la competitividad económica de la entidad federativa. *Investing* no significa privatización ni subsidios al sector privado. Significa incrementar la productividad asignando recursos hacia las fabricas, I & D, mejoramiento del equipo, sistemas de agua y drenaje, y a las personas. También significa rediseñar el gobierno para a hacerlo más eficiente.

**Historia:** INININ es un producto de un proceso de planeación que duró 18 meses llevado a cabo entre el Consejo de Desarrollo Económico de Indiana Inc. y más de 450 representantes de organizaciones empresariales, educativas, gubernamentales, laborales, sociales y no lucrativas. Mediante sus esfuerzo combinado, redefinieron el Plan Estatal de Desarrollo Económico, señalaron las metas más importantes, y desarrollaron una visión para proveer oportunidades de empleo y de crecimiento económico que proyecte hacia le futuro y se enfoca en invertir en los sectores de mayor valor agregado de su economía

**Diseño de Programa:** Dado que Indiana buscaba básicamente elevar su competitividad, debió enfocar sus recursos, programas, políticas y las posibilidades de nuevas formas organizativas en 5 áreas prioritarias: (1) crear un sistema regulatorio que asegurara cumplimiento de la manera mas eficiente y cooperativa; (2) mejorar la transición escuela-trabajo y desarrrar estímulos para incentivar el aprendizaje de-por-vida; (3) una promoción agresiva de la idea que la entidad está comprometida con empresas que agreguen valor y compitan en la economía global; (4) reducir el costo financiero de los municipios en la medida que éstos iniviertan en el desarrollo de infraestructura de transporte y medio ambiente; (5) desarrollar e implementar herramientas efectivas en términos de costos para hacer que Indiana se recuperara guiada por el desarrollo de sus pymes. INININ también desarrolló una guía de inversiones.

**Estructura Operativa:** INININ es un esfuerzo de planeación estratégica. El trabajo hecho a través del plan sirvió de guía a quienes tomaban decisiones en el campo de las políticas públicas para el desarrollo económico estatal, especialmente en lo referido a las best practices sobre decisiones de inversión y prioridades de política. Se basó en conferencias anuales donde se examinaban prioridaes y tendencias de la economía estatal.

Fuente: Indiana Economic Development Council Inc. 1994. Investing in Indiana. Indianapolis, EEUU.

## V. México: El nuevo papel económico de las entidades federativas ante la modernización económica y la Reforma del Estado

En nuestro país, bajo la influencia de fuerzas internacionales y nacionales ha tenido lugar en las últimas dos décadas una reconfiguración del papel que juegan las entidades federativas en la promoción del desarrollo económico regional y una reorganización de la forma en que desarrollan dichas actividades. Esto se expresa fundamentalmente en la intensificación de las iniciativas subnacionales (estatales y regionales) y en la emergencia de procesos innovativos en la gestión y planeación del desarrollo económico en estos ámbitos. En México, nuevas condiciones económicas, sociales, políticas e institucionales han impulsado la adopción de un papel más significativo y renovado de las entidades federativas, los municipios, las regiones y las localidades en el fomento del desarrollo económico.

En este análisis se destacan las experiencias que ilustran los cambios hacia nuevas modalidades de promoción del desarrollo económico al nivel de las entidades federativas. Cabe anotar aquí que, al igual que en el capítulo anterior, se estudian las condiciones que han llevado al cambio de *locus* de las políticas/acciones, al tiempo que se busca identificar los elementos que han llevado al cambio de contenido y forma de los objetivos, las estrategias, las líneas de acción, los instrumentos y la organización de los agentes económicos y sociales.

Una serie de transformaciones han afectado el escenario contextual en el que las sociedades y los gobiernos estatales realizan sus decisiones en cuanto a la conducción y fomento del desarrollo económico-productivo. La economía nacional ha experimentado un notable cambio estructural en el modelo general de desarrollo. La apertura y el proceso de integración a la economía internacional han redefinido las relaciones entre la economía nacional y la mundial, de manera que hoy se observa que ambas están más integradas que en el pasado.

Por otra parte, el Estado mexicano también se ha reformado, de manera que ha ocurrido en nuestro país una reestructuración de las relaciones entre Estado y economía, por una parte; y en las relaciones Estado y Sociedad, por otra parte; lo cual ha significado eventualmente

importantes cambios en la distribución de funciones entre el sector público y el sector privado, así como nuevas características, peso y funciones del gasto público.

#### **A. LOS GRANDES CAMBIOS NACIONALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO.**

La recomposición de los modelos nacionales de desarrollo y el redimensionamiento y reforma del Estado son procesos de dimensión mundial. La complejidad y profundidad de la crisis de modelo de regulación en los diferentes países, evidenció las limitaciones de la intervención económica estatal en la gestión de la crisis. Tanto en los países más desarrollados como en los subdesarrollados, el déficit en el sector público creció a ritmos muy altos. El conocido carácter anticíclico del gasto público perdió eficacia, ante la presencia de círculos viciosos de estancamiento con inflación, lo que marcó el fin del Estado *keynesiano-benefactor*.

En México, estos procesos arrancan hacia 1982-3. La agudización de la crisis un año antes, que desembocó en la crisis de la deuda externa, provocó un cambio radical en la estrategia económica gubernamental. Por imperativos del FMI y de los acreedores, como por la profundización de los desequilibrios, se aplicó a partir de entonces un duro programa de ajuste ortodoxo que pretendía frenar la inflación, mediante la contención del gasto público, el crédito y los salarios. Por medio de la drástica reducción de las amortizaciones que provocó el ajuste y la recesión, se generó un cuantioso superávit en la balanza comercial destinado a cubrir el servicios de la deuda. Al mismo tiempo se inició el tránsito hacia un *nuevo modelo de acumulación*, caracterizado por la orientación del sistema productivo hacia las exportaciones manufactureras, la apertura externa, la desregulación y la redefinición del papel económico del Estado dando mayor importancia al mercado en la asignación de los recursos productivos<sup>32</sup>. Las transformaciones del papel del Estado en la economía están inscritas, así en un proceso más amplio de cambio estructural de la economía y de reforma del Estado.

---

<sup>32</sup> Para una caracterización del nuevo modelo de acumulación véase Guillén Romo (1990) y Valenzuela Feijó (1986).

## ***A.1. La modernización económica: recomposición del modelo nacional de desarrollo***

### **A.1.1. La Transición hacia una Economía Abierta**

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, la imposibilidad por parte del Estado de seguir cargando el peso de la industrialización, el agotamiento del mercado interno como motor exclusivo del desarrollo y la ineficiencia de un marco económico sobrerregulado, marcaron las características del nuevo programa del gobierno: la reducción del papel del Estado en la economía, la creación de condiciones más adecuadas para el desenvolvimiento del mercado y orientación paulatina del aparato productivo hacia el exterior.

Aunque los profundos desequilibrios financieros derivados de la carga de la deuda y de diversos imponderables que surgieron a lo largo del sexenio impidieron la reactivación de la inversión productiva y retomar el crecimiento económico, fue posible avanzar en diversos aspectos del cambio económico estructural, como el saneamiento de las finanzas públicas, la desincorporación de empresas y la apertura comercial.

*A.1.1.a. La política de apertura comercial.* En materia de apertura comercial se inició la transformación de la estructura de protección de la economía, que a partir de 1982-83 se basó en las siguientes estrategias:

- la reducción generalizada de los aranceles de importación
- la eliminación gradual de los permisos de importación
- la adhesión de México al GATT (1986)

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) se tendió a profundizar y hacer más coherente las líneas de política que, en respuesta al agotamiento de un modelo de desarrollo expansionista sufragado por el Estado, se habían comenzado a instrumentar durante el gobierno anterior. Esta administración dió continuidad al programa de ajuste macroeconómico iniciado en el gobierno anterior y emprendió la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobre-endeudamiento externo y atraer corrientes adicionales de financiamiento del desarrollo; la promoción de medidas que estimularan la eficiencia microeconómica y sobre todo, la adopción de un patrón, mucho más activo, de inserción en la economía mundial.

Para conseguir estos objetivos se emprendió una combinación de medidas: reformas al sistema impositivo que elevaran la eficiencia en la captación tributaria, una renegociación a largo plazo de la deuda externa, un proceso de concertación entre los actores económicos para evitar aumentos inerciales de precios y un mayor redimensionamiento del aparato estatal. De esta manera fue posible disminuir la inflación y realizar una corrección de más de 17 puntos porcentuales del PIB en el déficit público (Aspe Armella, 1993).

Las líneas de política macroeconómica fueron acompañadas de procesos que estimularan la reactivación de la inversión privada y promovieran la eficiencia de las empresas, como la desregulación y la promoción del desarrollo tecnológico. Gracias a ello, se estableció un marco más sencillo y transparente para la actividad económica; se redujeron las barreras de entrada y salida a los mercados, y se contribuyó a disminuir costos de transacción.

Concomitantemente, el gobierno adoptó la decisión de profundizar la apertura económica mediante una mayor racionalización de la apertura comercial, una política específica de promoción de las exportaciones, una estrategia más activa de negociaciones comerciales internacionales y el impulso a la inversión extranjera (Noyola, 1996)

*A.1.1.b. La promoción de exportaciones.* Con el gobierno de Salinas de Gortari (1988-94) se estableció una política específica para apoyar un sector exportador diversificado que había comenzado a emerger a partir de la apertura de 1982. Esta política respondió a criterios de generalidad, que evitaran distorsiones intersectoriales en la asignación de recursos; de encadenamiento, para que se beneficiaran no sólo el exportador final, sino también a sus proveedores, y de consecuencia con la disciplina internacional, para evitar que los apoyos causaran la imposición de impuestos compensatorios.

Con estos criterios, se crearon mecanismos de apoyo para estimular la operación de los exportadores. En este sentido se crearon programas específicos para brindar facilidades administrativas o financiamiento oportuno a empresas altamente exportadoras (ALTEX) y a empresas comercializadoras. También se instrumentó el programa que permite la importación temporal de insumos para incorporarse a productos de exportación (PITEX), y otro que permite la devolución expedita de impuestos a la importación para beneficiar principalmente a las empresas pequeñas y medianas.

Asimismo, se incorporó la participación y corresponsabilidad de la comunidad exportadora en la solución de problemas específicos y la promoción de medidas generales de política. Este tipo de promoción permitió la eliminación de trabas burocráticas y contribuyó a abatir costos de transacción e información para exportadores. Uno de los ejemplos más ilustrativos a este respecto es la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (Compex), formada por representantes del sector público y privado relacionado con el sector.

*A.1.1.c. Las negociaciones comerciales internacionales.* Otra vertiente de la apertura económica que se desarrolló durante 1988-1994 fue la de las negociaciones comerciales internacionales<sup>33</sup>, las cuales se llevaron a cabo tanto a nivel multilateral como regional:

- A nivel multilateral, México participó activamente en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT. Asimismo, en 1994 el país ingresó como miembro de pleno derecho a la OECD, lo cual permite al país beneficiarse del acervo de información que produce este organismo, así como participar en un foro donde se coordinan políticas de gravitación mundial.
- A nivel regional, paralelamente a la negociación multilateral, México comenzó una nueva etapa de vinculación regional (a nivel supranacional), tanto con sus fronteras económicas naturales como con los principales espacios multinacionales en formación.

#### **A.1.2.El Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLC).**

Uno de los acontecimientos más significativos de esta forma de percibir el escenario mundial y las oportunidades de la interdependencia fue la negociación del TLC con Canadá y Estados Unidos. Si bien, debido a la vecindad geográfica y a la porosidad de una frontera de más de 2,000 kilómetros, la vinculación de las dos economías ha sido tradicionalmente estrecha, no obstante, hasta 1982 la actitud de los gobiernos mexicanos había sido fundamentalmente reacia al acercamiento económico con los Estados Unidos. Sin embargo, hacia los 90 la realidad de la globalización volvió imperativo crear un marco jurídico que diera mayor seguridad y transparencia a una relación económica inevitablemente intensa.

---

<sup>33</sup> La vinculación comercial mediante diversos instrumentos jurídicos asegura la permanencia de los beneficios de la apertura económica, puesto que evita medidas unilaterales de restricción y otorga certidumbre a productores e inversionistas.

Tras un largo y difícil periodo de negociación y aprobación legislativa, el TLC entró en vigor en enero de 1994. El TLC establece mayor certidumbre en el acceso de las exportaciones y contiene reglas de origen claras para evitar la triangulación. Además, comprende disposiciones en materia de servicios para asegurar condiciones de competencia internacional y acuerdos de inversión que elevan el atractivo de México como destino para producir e invertir. Igualmente, el TLC incluye capítulos que evitan la transformación de los requisitos de normalización en barreras subrepticias al comercio, proveen procedimiento de defensa contra prácticas desleales, brindan garantías a la propiedad intelectual y otorga seguridad jurídica en la solución de controversias.

La negociación comercial regional no se ha limitado al norte. A nivel de Latinoamérica, México propuso un viraje a las estrategias de negociación entre los países del área. En el seno de la ALADI, el gobierno mexicano propuso una nueva estrategia de negociación basada en puntos como la amplia cobertura de productos, la fijación de un arancel máximo de inicio, la eliminación de barreras no arancelarias, la existencia de reglas de origen claras y la concertación de procedimientos ágiles y transparentes para la resolución de controversias comerciales (se firmaron acuerdos de libre comercio con Chile, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Bolivia, y más recientemente, con toda la Comunidad Europea).

### *A.1.3. La promoción de la inversión extranjera*

Otro elemento de la apertura económica lo constituyó el aliento a la inversión extranjera. En el periodo se brindó una nueva valoración al papel positivo de la inversión extranjera y se reformó la legislación en la materia, a fin de poder competir en la lucha por la atracción de capitales internacionales<sup>34</sup>.

Dos son los principales factores que a partir de los 80 han hecho de México un destino atractivo para la inversión productiva internacional: i) en primer lugar, la propia reforma económica; y ii) en segundo lugar, la adecuación del marco legal en la materia.

---

<sup>34</sup> La inversión extranjera ofrece una contribución fundamental para el desarrollo económico de las naciones, ya que complementa al ahorro interno, permite la introducción y difusión de nuevos procesos y tecnologías, establece canales de internacionalización de mercancías y contribuye a generar fuentes de empleo (véase UNCTAD, 1995).

La reforma económica redundó en un mejor clima para la inversión productiva ya que, por un lado, la recuperación de la estabilidad generó certidumbre en torno a la evolución de los precios y el rendimiento del capital, y por otro lado, políticas como la desregulación, la modernización del marco tributario, la protección a la propiedad intelectual y la vinculación internacional contribuyeron a abatir costos de transacción y facilitar la incursión en mercados ampliados.

Además, México modernizó el marco normativo para la inversión extranjera a fin de hacerlo más sencillo y transparente. Así, en mayo de 1989 se expidió el *Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera*, mediante el cual se establecieron reglas más claras, se simplificaron los procedimientos y se adoptaron nuevos esquemas para la participación de la inversión foránea en la actividad económica nacional.

Sin embargo, la rapidez de los cambios económicos en el mundo y la transformación de la economía mexicana condujeron a elaborar una nueva *Ley de Inversión Extranjera*. La nueva ley amplía las posibilidades de participación del capital extranjero en la economía, con lo que la inversión extranjera puede incursionar en sectores que constituyen más del 80% del PIB. También se eliminaron los requisitos de desempeño que distorsionan el comercio internacional, se disminuyen los trámites para la introducción de capitales y se establecen procedimientos más transparentes para la aprobación de proyectos (Noyola, 1994).

#### **A.1.4. La desincorporación (privatización) de empresas públicas**

El proceso de desincorporación de empresas públicas tuvo sus primeras experiencias en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-88). Ante la caída de los precios del petróleo, la incapacidad de contratar nuevos créditos en el extranjero y la necesidad de hacer frente a la crisis económica, el gobierno delamadridista concibió la desincorporación como una política para sanear las finanzas públicas. En términos generales, esta política formó parte del programa de largo plazo de cambio estructural y de ajuste y estabilización económica.

Durante el gobierno de Salinas se continuó con el proceso de desincorporación. La novedad residió en haber llevado el proceso de redimensionamiento del Estado a su concepto político-institucional. A diferencia de lo realizado en los años previos, no sólo se buscó sanear las finanzas públicas, en el marco del programa de ajuste. La cuestión de fondo era poner fin a un Estado innecesariamente propietario y empresario, cuyos



límites habían sido exhibidos en el momento de su crisis fiscal y su impotencia para dinamizar el crecimiento económico y resolver la desigualdad social. La desincorporación se concibió como una manera de devolver al Estado sus funciones públicas y sociales básicas.

#### **A.1.5. La desregulación económica**

El proceso de liberalización económica y apertura comercial obligó a replantear la estrategia de crecimiento y tuvo importante involucramiento en el concepto y funcionamiento de la rectoría económica del Estado. Se atenuó la equivalencia necesaria entre rectoría del Estado y propiedad pública y se puso el acento en la regulación y promoción estatal de la economía nacional. Regulación, fomento y estabilidad macroeconómica eran condiciones necesarias y suficientes para ejercer cabalmente la rectoría económica estatal. En este sentido, dos son las políticas en las que se cristalizó la nueva concepción de la rectoría económica: la privatización y la desregulación.

La privatización entrañó una refuncionalización de la intervención económica estatal y no el fin de ésta, como a veces se le interpreta en algunos análisis, tanto liberales como pro-estatistas. Perdieron importancia el *Estado propietario* y el uso de instrumentos fiscales, en favor de mecanismos de regulación monetarios y financieros. El predominio de estos instrumentos lejos de significar la instauración de una economía de libre mercado, representó la transición a una economía regulada por el Estado bajo nuevas formas.

#### **A.2. La Reforma del Estado**

La reforma del Estado, además de los objetivos de saneamiento del déficit fiscal y estabilización económica, buscó explícitamente replantear el papel del Estado y modificar su patrón de rectoría, con el propósito de poner fin al *Estado interventor, propietario y empresario*, bajo el argumento de que la amplia extensión de sus empresas y ámbitos de acción habían terminado por asfixiar financieramente al Estado impidiéndole cumplir con sus funciones sociales básicas.

En suma, el “*Estado obeso*” había sido un componente importante de la crisis fiscal, en la medida que la magnitud de los recursos absorbidos por la administración sustraían recursos necesarios para resolver problemas sociales crónicos del país, agudizados por la crisis. En el fondo, el redimensionamiento y reforma del Estado en los últimos 17 años ha pretendido ser la respuesta de cambio de modelos de desarrollo económico y a

la red de instituciones políticas y administrativas que lo sustentaban. Su intención fue transformar las estructuras hacia un nuevo sistema económico, político y administrativo. El cambio ha sido trascendente y multidimensional. La denominada Reforma del Estado, ciertamente, ha incluido varias dimensiones, que para fines de este análisis y basados en Aguilar (1996), se pueden distinguir las siguientes:

- a) Las reformas en la *organización del gobierno federal y en el patrón y ámbitos de gobierno y administración*. Las reformas impulsadas por el gobierno federal a partir de 1982-83 han buscado la reducción del tamaño del aparato estatal (organismo, programas, empresas), mediante su cancelación, fusión, liquidación y privatización, e indujeron cambios en la manera de realizar funciones económicas y sociales del Estado, a través de desregulaciones, concesiones y contrataciones de servicios públicos, focalización de los subsidios, y medidas de cooperación entre el gobierno y la sociedad en el cumplimiento de la función pública;
- b) Las *reformas del régimen político* que se han plasmado en el cambio de las instituciones y procesos electorales, en una especie de limitación del poder presidencial, un retorno al federalismo mediante algunas políticas de descentralización y una protección más activa a los derechos humanos;
- c) Las reformas de la *Constitución política* que rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado del Estado y del Mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional;
- d) Las reformas del *modelo de desarrollo* que dieron paso a la liberalización, la apertura y globalización económica y reubicaron el papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo;
- e) Las reformas en la *cultura política* o filosofía pública. Surgieron y se argumentaron nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y criterio de legitimidad y de gobierno. También empezaron a desarrollarse valores y actitudes democráticas de la sociedad y comenzó a otorgarse un creciente énfasis al valor político del derecho, en contraposición a una vieja tradición política patrimonialista y populista.

### ***A.3. De las políticas gubernamentales a la gestión pública.***

La idea de lo público se ha reconfigurado a partir de los ochenta con la reforma del Estado, a partir de la revaloración mundial y nacional de las libertades privadas,

económicas y políticas, que tuvo lugar en respuesta a la crisis de los Estados interventores, asistenciales o desarrollistas y a tono con el ocaso de las varias formas político-administrativas del socialismo y del populismo.

Por un lado, el redimensionamiento del Estado en México ha ocasionado una reconsideración del ámbito tradicional de la intervención del Estado. Por otro lado, el cada vez más importante reclamo de democratización ha exigido que los gobernantes sean más representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos e imparciales en el cumplimiento de sus funciones. La democratización política ha ocasionado que el proceso decisorio-administrativo de las políticas públicas haya comenzado a perder autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus márgenes de maniobra y a ser crecientemente cuestionados en su actuación por la opinión pública, los partidos de oposición y los movimientos sociales, y por lo tanto más plural y participativo.

Esto ha llevado a cuestionar la *visión "internalista"* de las políticas y la administración pública, según la cual éstas se entienden exclusivamente como el conjunto de las acciones, organizaciones y procesos (directivos y operativos) del "gobierno en acción", sin espacio para la participación de la sociedad, la que supuestamente era rezagada, desorganizada, conflictiva e incapaz de estructurar sus intereses generales de carácter público (Méndez, 1993, Aguilar, 1996). Según esta visión, la ciudadanía era únicamente *objeto* de intervención y administración, *recipiente* y beneficiaria de los bienes y servicios públicos, en tanto que el único *sujeto* de decisión y operación eran las autoridades y funcionarios del gobierno. En gran medida la política de masa del pasado, contribuyó a consolidar esta visión intelectual y administrativa de las políticas públicas y a generar una posición política pasiva en los ciudadanos respecto a la gestión pública.

Sin embargo, en los noventa se comenzó a hablar de que "*lo público no es sólo lo gubernamental*" (Aguilar, 1996), en el sentido republicano y democrático de que los gobernantes son las autoridades públicas, pero sólo a condición de que sean elegidas legal y democráticamente, rindieran cuentas, actuaran en el marco de sus competencias legales, y tomaran decisiones favorables al interés general y no presentaran como decisiones y asuntos de naturaleza pública regulaciones, programas y presupuestos que favorecían unilateralmente o principalmente a ciertos sectores sociales o determinados grupos, excluyendo a los demás o transfiriéndoles los costos de las decisiones.

Como consecuencia de estos cambios, cada vez gana mayor aceptación en el debate político y académico la tesis de que los gobiernos pueden cumplir sus funciones públicas (las sociales y económicas, principalmente) por dos vías: mediante sus organizaciones gubernamentales propias o por organizaciones externas e independientes del gobierno, privadas, sociales o comunitarias, sean estas lucrativas o no lucrativas (Osborne y Gaebler, 1992). No es intrínseco a la función pública del gobierno tener que operar directamente los programas de provisión de bienes y servicios públicos. Es suficiente para cumplir sus responsabilidades y mantener la rectoría que el gobierno regule, seleccione, audite y evalúe las organizaciones no gubernamentales que pueden encargarse operativamente de llevar a cabo las funciones públicas. Fue así que se consolidó la “la administración pública indirecta” o mediante terceros.

## **B. LAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO TIPO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

### ***B.1. La descentralización de la gestión del desarrollo económico regional.***

El auge de las iniciativas y la emergencia de formas innovativas de la gestión del desarrollo regional, son fenómenos asociados con la crisis fiscal de los gobiernos federales, la cual ha implicado una drástica reducción de los recursos fiscales transferidos desde el gobierno central a los niveles sub-federales, lo que a su vez ha presionado a que los gobiernos estatales y locales tengan que idear nuevas estrategias económicas con el fin de resarcirse de esta contracción de los recursos fiscales.

Es innegable que las nuevas condiciones políticas y el avance del proceso de democratización, tienen su origen en una sociedad que demanda mayor participación y rendición de cuentas por parte de las autoridades. Esta especie de *democracia participativa* ha significado mayores demandas de autonomía y participación por parte de la población, fenómeno que hoy día se manifiesta crecientemente en varios ámbitos, incluyendo el regional.

La descentralización es una de las principales elementos de la Reforma y modernización del Estado en nuestra nación. Esta tiene varias manifestaciones o dimensiones, pero de entre ellas, destacan por su relevancia para el desarrollo regional las siguientes:

- La descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos desde el Estado hacia la sociedad, lo que en el campo institucional se ha reflejado en el surgimiento de **nuevas instituciones** cuasi-gubernamentales encargadas de promover el desarrollo de las regiones, entidades, etc
- Asimismo, la *Reforma del Estado*, ha significado una descentralización territorial-funcional. Esta se ha expresado básicamente a través de una recomposición de las relaciones entre las distintas esferas del gobierno, donde las jurisdicciones subnacionales ganan importancia y el gobierno federal pierde capacidad de intervención.

En México, como en muchos otros países, existe una descentralización *de facto* de la gestión de las políticas económicas y sociales. En los hechos, aunque no esté plenamente formalizado mediante nuevas disposiciones legales y administrativas, el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias de desarrollo económico se ha *regionalizado*. Definiéndose así una nueva política de fomento y desarrollo económico más descentralizada, que emana desde las propias regiones (“desde abajo” o de “autogestión”).

Esta nueva gestión del desarrollo económico regional, comparte sin duda un número de características con las formas que están surgiendo a nivel mundial, pero de hecho existen particularidades en las iniciativas mexicanas en varios aspectos: a) su desarrollo es más reciente, posterior a otras experiencias de otros países (inician hacia mediados de la década actual), y b) los recursos con que se cuenta son obviamente menores a los que disponen las regiones de las naciones más desarrolladas.

Por otra parte, se aprecian notables diferencias entre las distintas entidades del país. Sin duda, algunas entidades son más activas y proactivas que otras. Esta diferencia ha estado ~~función~~ función de factores de diversa índole: tamaño de la entidad, nivel de competencia política, nivel relativo de desarrollo económico, nivel de movilización social y política, nivel de recursos financieros que maneja, cultura y tradición empresarial, desarrollo histórico desigual, etc.

La internacionalización del capital ha impulsado el desarrollo económico de las regiones y entidades mexicanas de forma diferenciada. (Wong-González, 1991). La política federal, de gran importancia para la definición de las posibilidades y realidades del desarrollo económico de las regiones en el pasado, últimamente ha venido perdiendo importancia,

resultado del impacto potencial y real una cada vez menor de sus acciones sobre la organización territorial del crecimiento económico.

Durante las dos últimas décadas, al mismo tiempo que se ha observado la gradual desaparición de las políticas regionales diseñadas e implementadas con esquemas de planificación fuertemente centralizados (Wong-González, 1997b), se ha incrementado sensiblemente la actividad de fomento económico desde las propias entidades federativas y las ciudades para atraer inversiones, para incentivar las exportaciones, fomentar el crecimiento económico y el empleo (Cuadro V.1). Estos esfuerzos se aprecian en un número creciente de entidades a partir de los años 80 y responden a una nueva visión del desarrollo regional que se sustenta en el enfoque de ver al fenómeno de la globalización, más que como una amenaza, como un proceso que presenta nuevas oportunidades o ventajas: inversión extranjera que complementa las fuentes internas de financiamiento, incremento de los niveles de empleo, crecimiento económico, posibilidades de potenciación de los recursos para el desarrollo (naturales, sociales y humanos) y fomento de la competitividad económica regional.

En México, se observa que simultáneamente a la reducción de la capacidad del gobierno federal para intervenir en la economía e impulsar el desarrollo económico a nivel de los territorios subnacionales, se ha incrementado la importancia de la actuación de agencias de base territorial, generalmente de naturaleza no gubernamental, lo que ha llevado a que el fomento del desarrollo económico en el ámbito subnacional crecientemente tome la forma organizacional basada en organizaciones o instituciones *cuasi-gubernamentales* o “mixtas”, en suma, nuevas formas institucionales.

Asimismo, se observa una transición desde formas burocráticas y centralizadas de la gestión y planeación del desarrollo económico regional-local, a formas descentralizadas y participativas de la misma. Es decir, se pasa de iniciativas basadas en la gestión gubernamental/pública llevada a cabo principalmente por el gobierno y la administración pública federal, a iniciativas surgidas desde los ámbitos regional y local, y basadas en la co-gestión de naturaleza plural, participativa y colaborativa; enmarcada generalmente en un énfasis creciente en formas organizativas e institucionales de naturaleza mixta (semi-gubernamentales o cuasi-privadas).

Cuadro V.1.

***Acciones para la Promoción del Desarrollo Económico y la Inversión Extranjera en estados seleccionados de la República Mexicana.***

Estados	Tipos de acciones, incentivos o estrategias
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Comisión Estatal de Desarrollo Económico y Comercio Exterior, CEDECO. ◆ Diseño de programas de promoción en el exterior ◆ Otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas manufactureras ◆ Reducción del pago de impuesto predial y de adquisición de bienes inmuebles ◆ Otorgamiento de licencias de construcción, expedición de certificados, legalizaciones etc. por montos de hasta 50%. ◆ Creación de una estación multimodal de carga, primera en su género, para la recepción y embargues por ferrocarril y autotransporte.</li> </ul>
Campeche	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Apoyos en el pago de los costos de reubicación de cualquier maquiladora por medio del Fondo Campeche, un grupo con recursos públicos y privados, con sede en San Diego, California.</li> </ul>
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Como parte del desarrollo de un plan de largo plazo llamado "Chihuahua Siglo XXI", se ha creado "Chihuahua Ahora", un organismo mixto que concentra los esfuerzos de promoción en el extranjero. ◆ Campañas de publicidad, establecimiento de representantes en ciudades claves de México, EEUU y Canadá, para realizar una labor más directa. ◆ Envío de emisiones de promoción a ciudades y regiones estratégicas</li> </ul>
Edomex	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Apoyos a la capacitación técnica cuando es solicitado por la empresa (tres meses).</li> </ul>
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fundación de una sociedad público-privada llamada COFOCE para promoverla inversión extranjera</li> </ul>
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Eliminación de gravámenes por parte de los gobiernos estatal y local y mediante reducciones de trámites</li> </ul>
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Exención temporal y reducción de impuestos y cuotas ◆ Donación, renta o venta de propiedades a precios competitivos ◆ Programas de entrenamiento y capacitación de personal ◆ Contribución estatal para el mejoramiento de la infraestructura ◆ Programas de promoción de exportaciones y de comercio exterior ◆ Acciones de desregulación y simplificación de procedimientos burocráticos ◆ Asesoría Jurídica y fiscal ◆ Ley de Fomento Económico del Estado de Jalisco ◆ Elaboración del Plan Estratégico de Económico "Jalisco 2000: Frente a las Nuevas Realidades"</li> </ul>
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Pago de tres meses de capacitación técnica cuando sea solicitado por la compañía para establecerse en la entidad.</li> </ul>
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Programa de entrenamiento para los nuevos empleados ◆ Apoyo en la gestión de procedimientos normativos ante las autoridades federales, estatales y municipales ◆ Medidas de desregulación de la actividad económica ◆ Gestión para la Creación del CPS, AC. ◆ Promulgación de una Ley para la promoción del desarrollo económico ◆ Realización de ferias y giras de promoción económica en el extranjero ◆ Apertura de oficinas de promoción comercial en Arizona, EEUU ◆ Proyecto binacional Vedersa</li> </ul>
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Construcción de plantas para las compañías que desean establecerse, las cuales son rentadas o vendidas a las mismas empresas ◆ Apoyos estatales en labores de gestión para facilitar la instalación de servicios generales como la electricidad y el teléfono</li> </ul>
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Acciones variadas en torno al proyecto "Veracruz al frente del nuevo siglo", que se basa en un estudio de empresarios de la entidad, donde se han identificado sectores con potencial de desarrollo. Se busca desarrollar una estrategia común con las entidades del sudeste y crear así nuevas relaciones comerciales entre los estados de la costa del golfo de México y del sur de los EEUU</li> </ul>
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se ha diseñado un parque industrial para atraer PYMEs, especialmente de alta tecnología. El gobierno estatal procura créditos a las empresas que han decidido establecerse en la entidad, sufraga gastos de capacitación por dos meses ◆ Campañas de promoción en los EEUU para atraer inversión en maquiladoras, a socios en la agroindustria, materia prima y bienes manufacturados</li> </ul>

Fuente: Wong (1997)

En las entidades federativas han surgido y se han venido difundiendo cada vez más experiencias novedosas de gestión del desarrollo económico como los centros de competitividad, productividad, los planes estratégicos de desarrollo, los consejos estatales encargados del fomento al desarrollo económico, la promulgación de leyes de fomento económico en los estados, programas de desarrollo tecnológico, los programas de desarrollo de los recursos humanos locales, programas de fomento a las actividades de comercio exterior, alianzas regionales de tipo transfronterizo y programas de desregulación y simplificación administrativa.

## ***B.2. Cambio y continuidad en la gestión estatal del desarrollo económico***

La transición hacia nuevos enfoques de gestión del desarrollo económico en nuestro país no representa una ruptura total con las viejas prácticas en este campo. Más bien, se puede decir que coexisten en todas estas iniciativas (en su práctica y organización) elementos tanto de cambio como de continuidad:

### **a) Elementos de continuidad.**

- Persiste en muchos casos una visión administrativa de la gestión del desarrollo económico estatal, en oposición a una nueva perspectiva que busca ser estratégica. Predomina aún una administración de los recursos para el desarrollo de corte táctico/cortoplacista, sobre una alternativa que se basaría en la administración estratégica y de largo plazo.
- La poca implementación de las estrategias es otro de los rasgos persistentes de los esfuerzos locales-regionales para el desarrollo económico; sin embargo, se contemplan la gradual multiplicación de los esfuerzos basados en los nuevos esquemas de planeación estratégica, en la mayor responsabilidad de los cuerpo organizadores y ejecutores, así como en la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de los mismos.
- Los esfuerzos que involucran la provisión de estímulos fiscales, financieros y de otros tipos para atraer grandes proyectos de inversión extranjera, siguen siendo la estrategia más usada, aun y cuando las instancias que funcionan como líderes de estos esfuerzos se hayan transformado en el sentido antes señalado.



- Persiste una modalidad del federalismo mexicano fuertemente centralista en lo que se refiere a los ingresos y gastos fiscales. El federalismo fiscal al estilo mexicano ha resultado agobiante del desarrollo de las entidades y municipios. El centralismo también ha persistido al interior de las mismas entidades, por lo que no resulta extraño escuchar hablar de la existencia en el país de un *centralismo intra-entidades*.
- El clientelismo y el corporativismo continúan siendo elementos de la tradición política mexicana que aún definen en mucho el destino de los recursos fiscales federales destinados a promover el desarrollo productivo y social, así como las inversiones públicas, lo que impide la adopción de un enfoque de largo plazo y de corte estratégico.

#### **b) Elementos de Cambio.**

- Se ha venido abandonando paulatinamente la visión asistencialista/subsidiaria del papel del Estado y Gobierno en el desarrollo económico avanzando hacia una visión eficientista, de apoyo a los sectores productivos para hacerlos base del desarrollo social, la competitividad, (*supply-side interventions*) que busca ser estratégica.
- Se ha incrementado la importancia estratégica del nivel subnacional para el desarrollo económico, la competitividad y la innovación tecnológica
- Las nuevas estrategias de desarrollo económico estatal y local combinan el desarrollo exógeno (atracción de empresa y de empleos) con el desarrollo endógeno (creación de nuevas empresas y empleos, expansión y modernización de las empresas locales). Como se ha señalado, el desarrollo endógeno busca la potenciación de las posibilidades internas de desarrollo, en base a los propios recursos: naturales, humanos, sociales y organizacionales; como los son, por ejemplo, la creación de un sistema regional de innovación, la expansión de los servicios empresariales, el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos, etc.
- La aparición de nuevas formas institucionales y de organización social basadas en la asociación público-privada y la pluralidad, y un nuevo rol de liderazgo jugado tanto por la sociedad civil como por el sector empresarial. De hecho, se ha venido dando transición desde experiencias basadas en la asociatividad muy incipientes o aisladas, hacia la generalización y formalización de esta práctica. Un ejemplo de ello es la creciente generalización de la práctica de crear *Consejos de Fomento/Promoción del*

*Desarrollo Económico*, en los niveles regional, estatal y local. La aparición de nuevas instituciones y organizaciones encargadas de liderar las distintas actividades relacionadas directamente con la promoción y planeación del desarrollo económico subnacional (agencias, consejos, autoridades); así como el surgimiento de nuevas prácticas que involucran a actores no públicos (subcontratación y delegación de actividades de fomento y promoción empresarial).

- La planeación estratégica es como se ha señalado otro elemento de innovación en la gestión del desarrollo regional. El patrón general que se ha venido consolidando en los últimos años apunta a que dicha gestión se deslinda cada vez más de prácticas netamente administrativas y de ajuste a las contingencias, a una gestión de corte *proactivo y prospectivo*.
- Las experiencias de colaboración (incluso binacionales) de entidades federativas. Ejemplificado por varios casos en un contexto de intensificación de la competencia inter-territorial (Wong, 1998)
- La flexibilidad de los instrumentos para apoyar el desarrollo económico. Se pasa de los apoyos directos y discrecionales a los apoyos indirectos e indiscriminados, al apoyo a los factores productivos como ciencia y tecnología y capital humano.
- Se pone un énfasis creciente al apoyo gubernamental y cuasigubernamental para impulsar el desarrollo de las pymes.
- El énfasis en el desarrollo tecnológico como factores del éxito competitivo y del desarrollo económico sustentable y sostenido
- La utilización de nuevas técnicas en las acciones de viejo espíritu, como las orientadas a la promoción del comercio exterior y la atracción de inversiones externas. Incorporan la utilización de CDs, giras internacionales, teleconferencias, páginas de internet, fondos privados y provenientes de organizaciones internacionales, la subcontratación de agencias publicitarias, entre otras.

## C. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO

### *C.1. La política regional antes de 1982: Antecedentes y Auge*

Los antecedentes de las políticas estatales para el reordenamiento espacial se remontan al periodo postrevolucionario. De 1915 a 1940, surgen las acciones pioneras y el marco legal fundamental que conforman las bases de la planeación urbano-regional en nuestro país<sup>35</sup>. Como es sabido, durante el período 1940-1970 el país experimenta un proceso de industrialización acelerada apoyada en una estrategia de sustitución de importaciones. En este contexto, el gobierno federal establece una serie de políticas, de carácter esencialmente sectorial, dirigidas a estimular la industrialización a nivel nacional. Sin embargo, ello no fue obstáculo para que se llevaran a cabo algunas medidas aisladas que tuvieron cierta incidencia en la organización territorial de las actividades económicas. Así, en los años 1950s y 1960s se llevó a cabo la introducción de algunas medidas "de impacto territorial aislado" (Garza, 1983), diseñadas para descentralizar la industria, promover el desarrollo de áreas problemáticas seleccionadas y desarrollar recursos naturales particulares.

La agudización de las distorsiones del patrón de organización territorial de la actividad productiva que acompañó a la aceleración de los procesos de industrialización y urbanización, es un elemento clave para entender la razón de que la planeación urbano-regional adquiriera una importancia creciente en nuestro país a partir de la década de los 1970s. De esta manera, el gobierno federal multiplicó las políticas socio-económicas relacionadas con el reordenamiento territorial tanto de los asentamientos humanos como de la actividad económica. En los inicios de la década de los 1970s, ante la desaceleración del ciclo de rápido crecimiento que acompañó al llamado "modelo de desarrollo estabilizador", surge la preocupación por una política urbano-regional más integrada. Por ello tiene lugar una mayor intervención del Estado en el campo territorial, caracterizándose este período por haberse pasado de formas de intervención puntuales o casuísticas a formas de intervención más sistemáticas, por haberse insertado explícitamente la dimensión territorial en las políticas económicas, así como por un marcado interés del Estado mexicano para sentar las bases jurídicas necesarias para su intervención en el ámbito urbano-regional.

---

<sup>35</sup> Para ser más precisos, se trataba de medidas de reordenamiento político-espacial, como la Ley de Reforma Agraria y el Artículo 115 (SPP, 1988: 25).

En general, en el período 1970-1982 se pueden observar dos fases, dependiendo de la orientación que tuvo lugar en cuanto al tipo de asuntos prioritarios. De esta manera, se tiene que el período 1970-76, se caracterizó por haberse puesto énfasis en lo regional, mientras que en el comprendido entre 1976-1982 cobró preminencia lo urbano.

Puede considerarse que el primer esfuerzo formal para promover el desarrollo regional y la descentralización fue emprendido por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-76) como uno de los aspectos centrales de su estrategia económica general, la cual tenía como objetivo central llevar a cabo una amplia redistribución del ingreso en todos los órdenes (el denominado "modelo de desarrollo compartido"). Con ese objetivo, puso en práctica lo que vino a constituir la primera política regional de alcance nacional en el país, con la que se sustituyeron los programas de desarrollo regional por cuencas hidrológicas que habían venido operando desde fines de los 1940s.

Entre 1971 y 1976 se generó un grupo amplio de iniciativas urbano-regionales que fueron acompañadas de múltiples disposiciones legales y de la creación de nuevas entidades públicas. Esos esfuerzos pueden calificarse, en su conjunto, como el primer intento del gobierno federal de institucionalizar la planeación urbano-regional y de gestar una política nacional en la materia. En efecto, la acción gubernamental en el desarrollo regional se vio intensificada notablemente: se pusieron en marcha múltiples programas y se crearon nuevas instituciones e instrumentos de política (Cuadro V.2.)

La administración de José López Portillo (1976-1982) contrasta en cierta medida con la anterior, por el hecho de haber puesto más énfasis en el ámbito del desarrollo urbano y en la planeación de los asentamientos urbanos, y por haber realizado un esfuerzo muy notable para lograr la conformación de un sistema nacional de planeación, en el cual, la planeación estatal ocupó un lugar muy destacado.

### ***C.2. Neoliberalismo y Desarrollo Regional: La crisis de las políticas (federales) de desarrollo regional en México.***

Como parte de una tendencia general a nivel mundial, aunque en términos funcionales la dimensión territorial ha adquirido relevancia, en el contexto amplio de las políticas públicas, esta dimensión ha venido perdiendo fuerza (Wong González, 1999). Con la crisis del Estado del Bienestar, aunada a la implementación de políticas neoliberales y la marginación de la idea del equilibrio interregional, la política y la planificación regional vistas de manera integral, han sido abandonadas en la mayoría de los países.

Cuadro V.2.  
**La Política Regional antes de 1982: Antecedentes y Auge**

---

**A. Políticas de impacto territorial aislado (anteriores a 1970)**

- Programa de exención de impuestos a industrias nuevas y necesarias
- Comisiones de cuencas Hidrológicas
- Fideicomiso de Garantía y Fomento a la Industria pequeña y Mediana, Fogain (1953)
- Programa de parques y ciudades industriales (1952)

**B. Auge de las políticas de desarrollo regional (1970-1982)**

**1. Políticas de desarrollo Regional 1970-76.**

- a). Desarrollo agrícola y rural.
- Comisión nacional de zonas áridas (1970)
  - Políticas específicas para el desarrollo de áreas rurales (1970)
  - Plan nacional de nuevos centros de población ejidal (1971)
  - Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, PIDER (1973)
- b). Desarrollo Industrial y Descentralización para el Desarrollo regional.
- Programa de parques y ciudades industriales (1970)
  - Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas - las Truchas (1971)
  - Incentivos Fiscales para la Descentralización Industrial (Decretos del 23 de noviembre 1971, y 20 de julio 1972).
  - Extensión del programa maquilador (1972)
  - Esquema de incentivos financieros para la pequeña y Mediana Industria (1972)
- c) Políticas de Desarrollo Regional
- Comisión para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec (1973)
  - Comisión para el desarrollo de la península de Baja California (1974)
- d) Medidas Administrativas y de Coordinación
- Comités de Promoción del Desarrollo (Coprodes, 1971-1975).
  - Dirección General de Desarrollo Regional (1974).
  - Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975).
  - Ley general de población (1973)
  - Ley de asentamientos urbanos (1976)
- e). Descentralización administrativa
- Descentralización administrativa

**2. Políticas de Desarrollo Regional 1976-1982.**

- a). Desarrollo Rural y programas territorialmente orientados
- Coordinación del Plan Nacional para Áreas Atrasadas y Grupos Marginados, COPLAMAR (1977)
  - Programa de Inversiones para el desarrollo Rural, PIDER
  - Sistema Alimentario Mexicano, SAM (1980)
- b) Programas Comprensivos de Desarrollo Regional
- Programa nacional para el desarrollo de las franjas fronterizas y las zonas de libre comercio, 1977.
- c) Planes de desarrollo urbano
- Plan de desarrollo urbano para el Distrito Federal (1980)
  - Programa de provisión de infraestructura y apoyo a puertos industriales (1979)
- d) Iniciativas de Planeación y medidas administrativas y de coordinación
- Convenios Unicos de Coordinación, CUC (1976)
  - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP (1977)
  - Comisión nacional de desarrollo urbano (1977)
  - Dirección nacional de programación regional (1977)
  - Programa para la Descentralización Territorial de la Administración Pública, Prodetap (1978)

---

Fuente: Elaboración propia, basado en Aguilar Barajas (1993), Garza (1983) y León (1977)

En México la situación no ha sido diferente. El período de crecimiento acelerado y sostenido de la economía mexicana, después de observar ciertas fluctuaciones en los setenta, se vio interrumpido en los años 80. Ante la incursión en una etapa de crisis económica emergen como prioritarios los problemas de la deuda externa, la inflación, el desempleo, la contracción del mercado interno, la inestabilidad financiera, los problemas de balanza de pagos, etc. En este contexto, los esfuerzos del Estado mexicano se encaminaron inevitablemente a enfrentar los nuevos retos que le implicaban la recesión y los desequilibrios financieros, en tanto que las acciones en el campo de la política urbano-regional -en la práctica - tendieron a desplazarse a un segundo plano. En el cuadro V.3. se puede observar el gradual abandono de las políticas regionales por parte del Estado mexicano a partir de la administración 1982-1988.

La crisis económica de los 80 y el modelo de desarrollo nacional adoptado, han conducido a un *impasse* en materia de desarrollo regional, creando mas bien un marco vacío de política, donde la variable territorial pasa a ser un factor marginal o secundario.

### ***C.2.1. Política Regional Vacía: 1989-1994***

En la etapa 1989-1994, denominada por Wong-González (1995) como una etapa de *política regional vacía*, junto a la preminencia de los corredores urbano-regionales, sobresalieron dos elementos que la caracterizaban: i) la eliminación de políticas discriminatorias explícitas entre regiones; y ii) la confusión conceptual-metodológica entre política de desarrollo social y política de desarrollo regional, utilizando la primera como sustituta y equivalente de la segunda.

En esta administración deliberadamente son eliminadas discriminaciones interregionales de política, bajo la lógica de la eficiencia sector – territorial y por lo tanto social, del mercado. Como ejemplo de esta tendencia, se puede mencionar la eliminación del programa de incentivos fiscales para la desconcentración industrial, así como para la creación de parques.

Durante la administración Salinas de Gortari, el eje de las acciones de desarrollo regional fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Sin embargo, este programa sesgó sus acciones hacia la parte “social” de los grupos y zonas donde operó, teniendo poca incidencia sobre el ámbito productivo.

### Cuadro V.3.

#### Neoliberalismo y desarrollo regional: La Crisis de las políticas de desarrollo regional

---

##### A. Declive de las políticas de desarrollo regional (1982-1988)

- a). Desarrollo Industrial y Descentralización para el Desarrollo regional
  - Decreto que promueve la ubicación industrial fuera de la Zona III-A (22 de Enero, 1985);
  - Comisión Intersectorial para la Reubicación Industrial (1985);
  - Decreto que Establece los Estímulos Fiscales para Fomentar el Empleo, la Inversión en Actividades Prioritarias y el Desarrollo Regional (22 de Enero, 1986);
  - Decreto que Establece las Zonas Geográficas para la Descentralización y el Otorgamiento de Estímulos, (Enero, 1986).
- b) Políticas de Desarrollo Regional
  - Seis programas regionales estratégicos (Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas, Zona Metropolitana, Región Centro y Frontera Norte)
- c) Iniciativas de Planeación y medidas administrativas y de coordinación
  - Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, (Coplades) y Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (Coplader)
  - Convenio Único de Coordinación (1983)
  - Reformas al artículo 115 (1983)
- d). Descentralización administrativa
  - Descentralización administrativa

##### B. Política Regional Vacía (1989-1994)

- a). Política Social
  - Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol (1990)
- b) Planes de desarrollo urbano
  - Programa 100 ciudades
- d) Iniciativas de Planeación y medidas administrativas y de coordinación
  - Convenios de Desarrollo Social

##### B. Políticas Sectoriales Territorialmente Focalizadas (1989-1994)

- a) Política ambiental
  - Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)
  - Programas de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET)
- b) Política Social
  - Programa de regiones prioritarias, Sedesol

---

Fuente: Adaptado de Wong González (1995, 1999)

#### C.2.2. Programas Sectoriales Territorialmente Focalizados<sup>36</sup>: 1995-2000

Los programas con orientación territorial como los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) impulsados por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos

---

<sup>36</sup> Esta caracterización de la política regional de la actual administración se debe también a Wong González (1999)

Naturales y Pesca (SEMARNAP), el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) del Instituto Nacional de Ecología, así como el de Regiones Prioritarias de SEDESOL, constituyen actualmente una de las escasas acciones gubernamentales que incluyen la dimensión regional del desarrollo en sus esquemas y estrategias. Sin embargo, por ser la política sectorial (medio ambiente o desarrollo social) la vía para aterrizar la política regional, ésta puede ser catalogada como “programas sectoriales territorialmente focalizados”, no existiendo, por tanto, una política nacional de desarrollo regional.

Un aspecto importante manejado en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 es el énfasis en los procesos interrelacionados de descentralización, nuevo federalismo y fortalecimiento de la democracia. El nuevo federalismo es presentado como “instrumento de trascendencia fundamental” para la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones. A su vez, la descentralización se concibe como un paso importante en la construcción del nuevo federalismo.

Un aspecto novedoso, y ciertamente positivo es la vinculación del desarrollo sustentable con las variables demográfico-sociales y económicas, rebasando por lo tanto el marco meramente ambientalista y de recursos naturales. Ello a conllevado a la formulación de programas de desarrollo regional sustentable, en los que se considera que el ámbito más adecuado para abordar los problemas ambientales es el regional.

#### **D. EXPERIENCIAS RELEVANTES DEL NUEVO TIPO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ESTATAL/MUNICIPAL**

En este apartado se realiza una reseña de algunos de estos elementos de innovación en la práctica del desarrollo económico en las entidades federativas del país. Como ya se ha comentado, los cambios en la gestión del desarrollo económico al nivel de las entidades federativas son múltiples y van desde nuevas modalidades de planeación del desarrollo hasta nuevas formas de evaluación y seguimiento de las iniciativas, pasando por reformas en las estrategias generales, nuevos agentes y formas organizativas de los programas. Por razones de espacio, se han seleccionado sólo algunas áreas del proceso de gestión que ilustren los procesos de innovación, a saber:

- La planeación estratégica



- La instauración de Consejos Estatales de Promoción/Fomento del Desarrollo Económico
- Las leyes estatales de fomento económico
- Las iniciativas regionales transfronterizas
- Los programas de apoyo a las pymes a través de servicios tecnológicos y empresariales.

### ***D.1. La Planeación Estratégica.***

Con respecto al proceso de desarrollo de una entidad, la planeación ha sido crecientemente recuperada por los gobiernos y sociedades al nivel subnacional y contemplada cada vez más como una condición necesaria para imprimirle una dirección determinada al mismo. Se han desarrollado recientemente esfuerzos de planeación que intentan determinar las estrategias que orienten el proceso del desarrollo estatal, más que esperar a que se sucedan los acontecimientos sin que podamos incidir sobre los mismos. La planeación es, en este sentido, indispensable aunque no esencial, por lo que constituye sólo una opción. El cuadro V. 4. exhibe un conjunto de ejemplos de iniciativas de planeación del desarrollo estatal de corte estratégico encontrados en el país.

El concepto de dirección del proceso de desarrollo implica la definición de un proyecto social<sup>37</sup>, que a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de toma de decisiones, relaciones con el exterior y una definición precisa sobre las relaciones sociales (en los ámbitos que se determinen) que caracterizan la sociedad que se busca construir o se pretende alcanzar. El cambio de dirección supone redefinir o cambiar el proyecto social en ejecución. Por lo que ahora la preocupación central es la dirección que se pretende imprimir al proceso de desarrollo.

La participación social se ha convertido en un eje central del proceso de planeación, convirtiendo a las regiones y comunidades, y sus habitantes, en los agentes principales de este proceso en la medida en que participan no sólo en la realización del diagnóstico de sus condiciones y necesidades sino que contribuyen a la definición de las orientaciones estratégicas del desarrollo estatal y municipal (Borja y Castells, 1997)

Esta misma participación permite a la población pasar de una visión de su problemática local a una visión de conjunto sobre su región, apropiarse de sus condiciones, limitaciones

---

<sup>37</sup> Boisier (1993) habla de un “proyecto político” regional.

y potencialidades del territorio en el que habitan. Así como la posibilidad de buscar, junto con sus autoridades, alternativas y soluciones a sus condiciones de vida a mediano y largo plazo. La participación de los habitantes de las entidades y regiones depende en gran medida de la disposición de las autoridades municipales al posibilitar su institucionalización a través de las diferentes instancias de participación social.

El desarrollo un proceso de planeación *estratégica*, no se limita al período del gobierno estatal (o municipal, en su caso), sino que establece una *visión de futuro*. Busca además ser *integral*, en el sentido de posibilitar la definición de los diversos ámbitos que deben considerarse para el desarrollo de la región y sus habitantes; a la vez que pretende establecerse como un marco y horizonte a las políticas y programas que desarrollará la administración durante su gestión y dejará sentadas las bases para su continuación por las siguientes administraciones.

Cuadro V.4.

**México: Planes Estratégicos de Desarrollo Económico en las Entidades Federativas.**

ESTADO	ESTRATEGIA	AÑO	DESARROLLADA POR:
Baja California	"Baja California hacia la Competitividad: Perspectivas del Desarrollo para el Siglo XXI"	1997	Centro de Competitividad y Estudios Estratégicos.
Chihuahua	Chihuahua Siglo XXI: una Alianza Estratégica para el desarrollo	1994	Gobierno del Estado de Chihuahua (con asesoría internacional)
Jalisco	Plan Estratégico de Desarrollo Económico "Jalisco 2000: Frente a las Nuevas Realidades"	1995	Gobierno del Estado
Michoacán	Plan de Desarrollo Integral 1995-2000	1995	Gobierno del Estado
Monterrey, N.L.	"Monterrey 2020"	1996	ITESM
Sonora	Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona (VEDERSA)	1994	Comisión Arizona-México (Arizona) y la Comisión Sonora- Arizona (Sonora)
Tabasco	Programa Estratégico de Desarrollo Económico	1995	Gobierno del Estado

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas.

En el capítulo III se han definido ya las características centrales del proceso de planeación estratégica del desarrollo regional, como parte integral del nuevo esquema de gestión del desarrollo territorial que se ha venido configurando muy recientemente.

*Características del proceso:*

- La elaboración de los *Planes* busca ser participativa e incluyente.
- Por lo general, prevé niveles y mecanismos de concertación y negociación a su interior, pero también con las instituciones de niveles superiores (específicamente el Federal)
- La pretensión generalizada es trascender los periodos político-administrativos.
- Las estrategias pretenden alcanzar un carácter integral por lo que es necesario contemplar al menos cuatro factores importantes para su desarrollo: los económicos, los ambientales, los socio-culturales y los político-administrativos (Alburquerque, 1996; Matus, 1993)

Las fases del proceso de la planeación estratégica constan de: el diagnóstico, el análisis de información, la proyección de tendencias, el diseño de metas, el consenso sobre valores, la visión a futuro, el diseño de acciones estratégicas, la implementación de estrategias, el control y seguimiento del proceso y la evaluación.

#### ***D.2. Los Consejos Estatales de Fomento para el Desarrollo Económico.***

Los Consejos Estatales de Desarrollo Económico son organismos de naturaleza mixta (público-privada) que en el marco de la reforma del Estado, surgen muy recientemente en las entidades federativas del país y en otros ámbitos territoriales sub-nacionales. Son en realidad demasiado recientes en México, surgen hacia 1994 en entidades que han demostrado mayor ritmo de innovatividad en el marco institucional propio del fomento económico. Chihuahua y Jalisco, son un buen ejemplo de ello.

La creación o instalación de un consejo estatal o regional de fomento al desarrollo económico es un instrumento central del nuevo esquema de promoción económica que gradualmente ha venido tomando forma en las instancias sub-federales del gobierno. Estos organismos tienen el carácter de servir de instancias líderes (co-líderes junto con las autoridades tradicionales) en el diseño, implementación y evaluación de las iniciativas destinadas a promover el desarrollo económico en los estados o ciudades, según sea el caso. Funcionan como organismos normativos, técnicos y de consulta integrado por personalidades tanto del sector privado como del público, y devienen de

la necesidad de coordinar a los empresarios y al gobierno, en sus respectivos ámbitos de acción, y aprovechando sus vocaciones principales, para conjuntar sus esfuerzos encaminados a promover las actividades económicas dentro de la jurisdicción estatal y coadyuvar al logro de un desarrollo económico integral, sustentable y con visión de largo plazo.

Usualmente, pretenden consolidar la alianza entre los sectores público y privado como un marco legal - operativo que propicie la participación permanente de todas las entidades públicas y privadas encargadas de la promoción de la inversión y del empleo, para crear un nuevo marco jurídico-administrativo que estimule el crecimiento económico y consolide sus bases.

En el Cuadro V.5 se puede apreciar la corta historia que este nuevo tipo de instituciones posee en nuestro país, así como una cierta tendencia a su mayor florecimiento. Lo que es necesario señalar aquí es que las funciones expresas para las que cada consejo es creado difieren de una entidad a otra, destacado como elemento común la intencionalidad de compartir el papel de instancia líder con las autoridades estatales tradicionales en la conducción, diseño y seguimiento de las iniciativas encaminadas a promover el desarrollo de las actividades económicas locales. Otro elemento común es, como se ha señalado, lo reciente de su aparición y que se observa que su instalación es casi simultánea a la promulgación de una *Ley Estatal de Fomento Económico*. Asimismo, un común denominador a todos los consejos estatales es la organización de tipo regional que poseen. Usualmente están compuestos por un consejo principal de carácter estatal y un conjunto limitado de consejos regionales.

Por otra parte, la creación de los consejos ejemplifica a la creciente relevancia política-estratégica de las instancias subnacionales de gobierno y sociedad. Mediante una nueva modalidad institucional y de organización social, en la que las autoridades locales y los sectores productivos de cada territorio (región, entidad, ciudad, municipio) se corresponsabilizan en la planeación, promoción y fomento de las actividades económicas, de acuerdo con las propias vocaciones y a una visión del desarrollo regional de largo plazo. A través de estos mecanismos de coordinación entre sociedad y gobierno, se asegura que las acciones estratégicas y prioritarias tengan continuidad y se realicen al margen de los ciclos políticos.

El financiamiento de los programas y estudios emprendidos por estas organizaciones se realiza de manera conjunta y participativa: gobierno federal, gobierno estatal, gobiernos

municipales y sectores empresariales. Diversos programas y estudios se realizan en el seno de estos consejos, en los cuales hay cabida para que los ciudadanos con voluntad, experiencia y capacidad, fortalezcan las acciones de promoción económica.

Cuadro V.5.  
**México: Entidades con Nuevas Organizaciones encargadas del Fomento/Promoción del Desarrollo Económico.**

<b>Entidad</b>	<b>Organización/Agencia</b>	<b>Año</b>
<b>Aguascalientes</b>	Comisión Estatal de Desarrollo Económico y Comercio Exterior (CEDECE)	1993
<b>Baja California</b>	Comisión Consultiva de Fomento Económico	1996
<b>Campeche</b>	Consejo de Inversión y Desarrollo	1997
<b>Colima</b>	Consejo Estatal de Fomento Económico	1998
<b>Chihuahua</b>	Chihuahua Now	1994
<b>Distrito Federal</b>	Consejo de Fomento Económico	1997
<b>Guanajuato</b>	Comisión de Fomento del Comercio Exterior (COFOCE)	1995
<b>Jalisco</b>	Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE)	1994
	Consejo de Inversión de Jalisco	1995
	Consejo Consultor Estatal de Turismo	1995
	Jalisco es México (turismo)	
<b>México</b>	Consejo Consultivo Económico Estatal	1996
<b>Michoacán</b>	Comisión para el Desarrollo del Estado de Chihuahua	1997
<b>Sinaloa</b>	Consejo para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa (Codesin),	1997
<b>Sonora</b>	Consejo Estatal de Desarrollo Económico (COPRESON)	1998
	Comisión Sonora-Arizona	1994
<b>Tabasco</b>	Consejo Estatal para la Promoción de Inversiones	1997
<b>Tamaulipas</b>	Consejo Empresarial para el Desarrollo Económico Sostenible (CEDES)	1995

Fuente: Elaboración propia en base a información de los gobiernos estatales proveída en Internet.

### ***D.3. Las Leyes Estatales de Fomento Económico***

Otra de las más importantes innovaciones en la gestión del desarrollo a nivel subnacional que ha avanzado recientemente en nuestro país tiene lugar en las adecuaciones llevadas a cabo en el marco regulatorio-legal. La promulgación de leyes estatales de fomento/promoción del desarrollo económico se ha difundido crecientemente desde que Jalisco implementara este instrumento legal a finales de 1994.

Las leyes estatales de fomento económico se caracterizan por ser un instrumento legal que pretende imprimir mayor certidumbre a las regulaciones y actividades de fomento de las principales instancias que en el marco regional se encargan de promover y fomentar las actividades económicas: Secretarías del ramo económico y los consejos estatales de fomento económico.

Las características más generales de este instrumento novedoso en las entidades mexicanas son las siguientes:

Se plantean objetivos relacionados con la promoción y fomento del desarrollo económico, la sustentabilidad del mismo, la generación de nuevas fuentes de empleo, la desregulación de la actividad económica local, la atracción de inversiones a la entidad, la promoción del desarrollo industrial, comercial, turístico, agroindustrial y de servicios, impulso a la capacitación, la I y D y las ventajas económicas de la entidad, impulso de actividades estratégicas, apoyo a la competitividad de las empresas locales, el desarrollo regional, fomentar esquemas de asesoría, integración y asociación que fortalezcan la posición competitiva de las PYMEs, mejorar los sistemas de información para el desarrollo económico, promover actividades de comercio exterior, entre otros.

Usualmente, estas leyes establecen qué tipo de apoyos ofrecen, a qué tipo actividades y condiciones quedan sujetos los apoyos e incentivos.

Un elemento común de las leyes estatales de fomento económico es que en ellas se establecen formalmente los consejos estatales y regionales de fomento económico, así como establecen las normas de su funcionamiento.

El cuadro V.6. exhibe algunos de los ejemplos de este tipo de instrumento de promoción del desarrollo económico estatal que pudieron ser identificados por el autor consultando las páginas promocionales de los gobiernos estatales en Internet.

Cuadro V.6.  
Entidades con Ley de Fomento Económico:

Entidad	Ley	Año
Baja California	Ley de Fomento Económico del Estado	1996
Baja California Sur	Ley de Fomento Económico del Estado	1996
Colima	Ley de Fomento Económico del Estado	1998
Distrito Federal	Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del D.F.	1997
Jalisco	Ley de Fomento Económico del Estado	1994
México	Ley para el Fomento Económico del Estado	1995
Nayarit	Ley de Fomento y Desarrollo	1998
Sinaloa	Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico de Sinaloa	1996
Tabasco	Ley de Fomento y Desarrollo	1998

Fuente: Elaboración propia en base a información de los gobiernos estatales proveída en Internet.

#### ***D.4. Los esfuerzos inter-estatales e inter-locales de colaboración trans-fronteriza***

El creciente proceso de integración entre la economía mexicana y la internacional, especialmente con Norteamérica, que recientemente se ha formalizado con el Tratado de libre comercio (TLC) parece haber inducido a la intensificación de la competencia inter-regional. Una de las formas en que se ha manifestado esta competencia es la formalización de acciones y esquemas regionales conjuntos de gestión del desarrollo, bajo un contexto binacional o transfronterizo, con los cuales las regiones, estados y localidades involucradas esperan mejorar su posición competitiva en la economía global. Este proceso en el caso

mexicano ha sido ampliamente estudiado por Wong (1998, 1997a, 1997c), de quien se toma el cuadro V.7 que muestra el reciente auge de este tipo de estrategias.

**Cuadro V.7.**  
**Acuerdos de Colaboración Transfronterizos entre Gobiernos Locales, Estatales y Provinciales, y Otros Agentes Económicos**

<b>Ciudad, Municipio, Estado o Provincia</b>	<b>Tipo de Colaboración</b>
<b>1. Sonora y Arizona</b>	Recuperación de la denominada Comisión Sonora- Arizona para promover el desarrollo económico como una sola región  Elaboración de un estudio tipo Visión denominado VEDERSA.
<b>2. Chihuahua y California</b>	Alianza Camino Real  Alianza con el Oeste de Texas
<b>3. Baja California y California</b>	Promoción conjunta del desarrollo económico e inversión: "Discover the Californias"
<b>4. Tijuana y San Diego</b>	Acuerdo de colaboración entre las respectivas Cámaras de Comercio  Proyecto de construcción conjunta de un aeropuerto internacional, para promover la región como centro estratégico de comercio internacional
<b>5. Chihuahua y Nuevo México</b>	Convenio de cooperación para fomentar el desarrollo de sus fronteras  Construcción de una gran ciudad maquiladora y aprovechar las ventajas que brinda el TLC
<b>6. Yucatán y Quebec (Canadá)</b>	Convenio para la integración de un corredor de servicios empresariales y comerciales
<b>7. Yucatán y Louisiana</b>	Acciones para fortalecer el intercambio comercial
<b>8. Municipios fronterizos del norte de México y condados del suroeste de los EEUU</b>	Iniciativa de los alcaldes para la construcción de un bloque binacional de ayuntamientos para solucionar problemas comunes y promover el desarrollo económico conjuntamente
<b>8. Municipios y estados de Yucatán, Q. Roo y Chiapas y similares de Centroamérica</b>	Desarrollo de un programa de colaboración entre asociaciones turísticas, grupos empresariales y gobiernos locales y estatales para promover conjuntamente el llamado "Mundo Maya" en el mercado turístico internacional

Fuente: Tomado y adaptado de Wong González (1997c).



#### ***D.5. Apoyos a micro, pequeñas y medianas empresas***

Otra estrategia cada vez mas utilizada por parte de las entidades federativas es el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Usualmente estas iniciativas están asociadas con los siguientes objetivos: conservar la planta productiva y los empleos locales, promover su crecimiento y avanzar en su modernización para que sean competitivas internacionalmente. Se denominan “centro de competitividad”, “centros de productividad” o algo parecido, y se fundamenta en el asociacionismo público- privado para proveer una serie de servicios a las PYMES, en las áreas que tienen que ver con los nuevos requerimientos que la globalización implica para que las empresas locales puedan competir en los mercados internacionales, como son capacitación empresarial, a trabajadores, normas de calidad internacional, asesoría internacional, etc.

## VI. Experiencias innovativas: Una exploración al caso Sonora

En este capítulo se aborda el estudio de las nuevas formas de gestión del desarrollo a escala subnacional en un nivel más concreto de análisis, a través del discernimiento de las características novedosas que este fenómeno presenta en el caso de una entidad federativa en específico: el caso Sonora. El análisis de las experiencias, iniciativas, estrategias, políticas, que en el caso especial de esta entidad mexicana comienza con una descripción de las mismas; ya se ha aclarado en el capítulo segundo la manera en que se llevó a cabo la selección de las estrategias a analizar casos de estudio. Esta tarea se combina con un análisis cualitativo sobre los elementos de contenido y de forma que permiten categorizarlas como modalidades innovativas de la gestión del desarrollo económico a nivel estatal.

Las experiencias que en lo subsiguiente se reseñan, en general expresan los elementos que impulsan la definición - o cuando menos la intención- de un nuevo estilo de conducción y gestión del desarrollo económico regional: la transición desde una modalidad de gestión del desarrollo regional-local netamente gubernamental y organizada burocráticamente, hacia nuevas formas caracterizadas por la gestión plural, desburocratizada (co-gestión).

Con anterioridad, la gestión del desarrollo regional era concebida como una actividad exclusiva del sector público. El Estado (y gobierno) era el sujeto que actuaba con el fin de tener un efecto sobre un objeto, que era la economía regional. Hoy, las regiones (con todo su tejido social) crecientemente se vienen convirtiendo en actores de sus propios esfuerzos por alcanzar niveles superiores de bienestar económico y social.

### **A. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO A NIVEL ESTATAL**

Una de las maneras en que se manifiestan las nuevas formas de gestión del desarrollo económico a nivel estatal-regional, son la aparición e instrumentación de programas y proyectos inéditos, en relación a la práctica tecno-política tradicional de la promoción del desarrollo. Algunos de estos programas y proyectos son los siguientes:

- ◆ El Consejo Estatal de Promoción Económica del Estado de Sonora (Copreson);
- ◆ El estudio: Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona (Vedersa);
- ◆ El proyecto de Ley Estatal de Fomento Económico;
- ◆ El Consejo y el Programa Estatal de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa (CEDESA y PEDESA, respectivamente);
- ◆ Los centros para la competitividad y la productividad (CPS, CCI-ITESM, CRECES) que brindan apoyo a las pymes: asesoría técnica-empresarial, servicios empresariales, financiamiento, etc.
- ◆ Las nuevas formas de vinculación entre los sectores productivo y educativo, y la política tecnológica a nivel regional: colaboración entre centros de investigación y universidades (I + D, C y T) con los sectores empresariales (CIAD, CCI);
- ◆ La nueva infraestructura (Infraestructura física).

*Orientación Fundamental:*

- El impulso al desarrollo económico se aborda mediante el objetivo de elevar la competitividad de las empresas locales.
- No se abandonan las metas de equidad socio-territorial, más bien se recomponen las prioridades.
- Atraer inversión extranjera

*Perspectiva:*

- Intervenciones por el lado de la oferta: fomento a los sectores productivos;
- Apego a una perspectiva global: “pensar globalmente para actuar localmente”;
- La gestión del desarrollo es hoy una actividad de naturaleza público-privada (plural);

- Se trata de una gestión descentralizada, basada en la colaboración de los agentes locales: gobierno, empresarios sociedad civil, etc.; que sustituye al viejo tipo de gestión llevada a cabo casi exclusivamente por el gobierno federal;
- Se pone un énfasis especial en los aspectos del desarrollo tecnológico y en la calidad y adaptación de los recursos humanos;
- Se emplea la estrategia de apoyo a los *clusters* industriales;
- Se proveen servicios de extensión industrial de carácter horizontal (no sectorial) y de forma indirecta e indiscriminada. En oposición a la tradicional, caracterizada por otorgar apoyos especiales únicamente a grandes empresas;
- Combina las acciones encaminadas a la atracción, creación y expansión de empresas/empleos (el desarrollo exógeno con el endógeno);
- Se adopta crecientemente una perspectiva estratégica (construir el futuro); se expresa en un nuevo auge de la planeación de este cuño y en la implementación de ciertos programas;
- Surgen nuevas formas organizacionales/institucionales.

Con la aparición de experiencias novedosas como Vedersa, el Copreson, los nuevos proyectos de centros de servicios empresariales modernos, institutos de I & D que ofrecen servicios tecnológicos, etc., las decisiones de interés público dejan de ser exclusivas del área gubernamental, pasando a ser de la sociedad representada por los empresarios, los académicos, trabajadores, organizaciones no lucrativas y no gubernamentales, entre otros.

Se fortalece la tendencia de los gobiernos y sociedades en los ámbitos subnacionales (regional y local) de crear estructuras organizacionales de nuevo tipo, que son más flexibles, adaptables y capaces de instrumentar estrategias que permitan responder a condiciones cambiantes, para convertirse en elemento dinamizador de los agentes productivos locales, además de instancias sensibles y eficientes para responder a las demandas y aspiraciones de bienestar de los ciudadanos en general.

Al mismo tiempo - aunque lenta y con limitaciones-, se está atestiguando una transición hacia una gestión más democrática de las cuestiones públicas, al permitir una mayor participación de la sociedad, multiplicando las iniciativas, diversificando las alternativas, y mejorando las posibilidades de un crecimiento sostenido y un desarrollo justo y sustentable. Una nueva forma de gestión que comprende las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas en las escalas planetaria, nacional y local, y ya no tan sólo las de la administración pública. Con autoridades y funcionarios más dispuestos a vincularse con los agentes económicos y sociales, superando los límites de la estructura burocrática.

### ***A.1. Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona (VEDERSA)***

Hoy día, han surgido nuevas organizaciones para el desarrollo económico regional que delinear direcciones de política y vinculan recursos institucionales y programáticos. Estos grupos económicos regionales cruzan las fronteras jurisdiccionales como las existentes entre los estados e incluso las fronteras internacionales. Vedersa es un buen ejemplo de ello.

#### **A.1.1. Elementos de innovación en Vedersa**

- La naturaleza binacional y regional, a la vez
- La planeación estratégica
- El enfoque de *clusters*
- El asociacionismo público-privado, pluralidad, organización tipo red;
- Nuevos roles de liderazgo y formas organizativas.

Este singular esfuerzo de planeación del desarrollo, se considera único en su género por su cobertura biestatal, en un contexto binacional, entre una entidad de un país en vías de desarrollo, y una de un país desarrollado; así como por abarcar a todos los sectores económicos.

Por iniciativa de los respectivos gobiernos de Sonora y Arizona, el estudio/diagnóstico Vedersa se basó en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-97, y en el Plan Estratégico para

el Desarrollo Económico de Arizona (ASPED). Aplica la metodología de *clusters* productivos (Porter, 1990), como elementos clave del crecimiento económico. Este concepto de *cluster* se complementa con el de fundamentos del desarrollo económico regional (SRI, 1996) para formar un todo económico integrado.

Con la utilización de esta metodología el programa busca que las empresas de ambos estados se encadenen unas a otras, que compartan ideas y estrategias de negocios, que desarrollen alianzas y asociaciones, y que propongan sugerencias y cambios en las políticas públicas para impulsar el desarrollo de la región. Asimismo, la visión Sonora-Arizona, amplía el concepto de *clusters* económicos para abarcar los eslabonamientos productivos aún a través de la frontera, analizando y buscando el potencial de la complementariedad entre ellos.

Esta iniciativa innovativa en el campo de la planeación del desarrollo tenía varios propósitos:

- Integrar el desarrollo conjunto de Sonora y Arizona, como una sola región globalizada a través de su complementariedad, que ofrezcan ventajas competitivas en los mercados internacionales;
- Facilitar los movimientos de bienes, mercancías, servicios, empresarios, comerciantes e información en la región, promoviendo el establecimiento de un *Corredor Comercial*, que tenga como eje a las dos entidades;
- Eliminar las barreras económicas y culturales, así como los obstáculos burocráticos, para impulsar los eslabonamiento y promover la complementariedad en la producción, el comercio, los negocios, el turismo, la cultura, etc.;
- Fomentar y estimular el desarrollo en la región de *clusters* transfronterizos para incrementar el valor agregado de nuestras actividades económicas;
- Identificar y desarrollar los fundamentos o bases económicas, así como la infraestructura y los servicios necesarios para lograr un mejor nivel de competitividad y que sea factible en la región;

- Descubrir nuevas oportunidades de intercambio y de negocios dentro de la región, así como conquistar nuevos mercados externos en beneficio de las dos economías (Galáz, 1995).

La intención general de este esfuerzo era fundamentalmente superar las visiones estáticas y limitadas de la planeación convencional, que se basaba en regiones y sectores productivos aislados, adoptando el concepto de eslabonamientos productivos o clusters, y aplicándolos desde una perspectiva de integración económica tranfronteriza.

En cuanto a la organización, en primer lugar se tiene que, los trabajos fueron auspiciados por las comisiones hermanas: *Comisión Arizona-México* (Arizona) y la *Comisión Sonora-Arizona* (Sonora). Estas Comisiones apoyan la marcha del proceso y en el futuro incorporarán la información, las conclusiones y las metas que surgirán del estudio, dentro de sus propias estructuras, objetivos y agendas. En figura VI.1 se puede ver el organigrama de los principales agentes regionales involucrados en Vedersa.

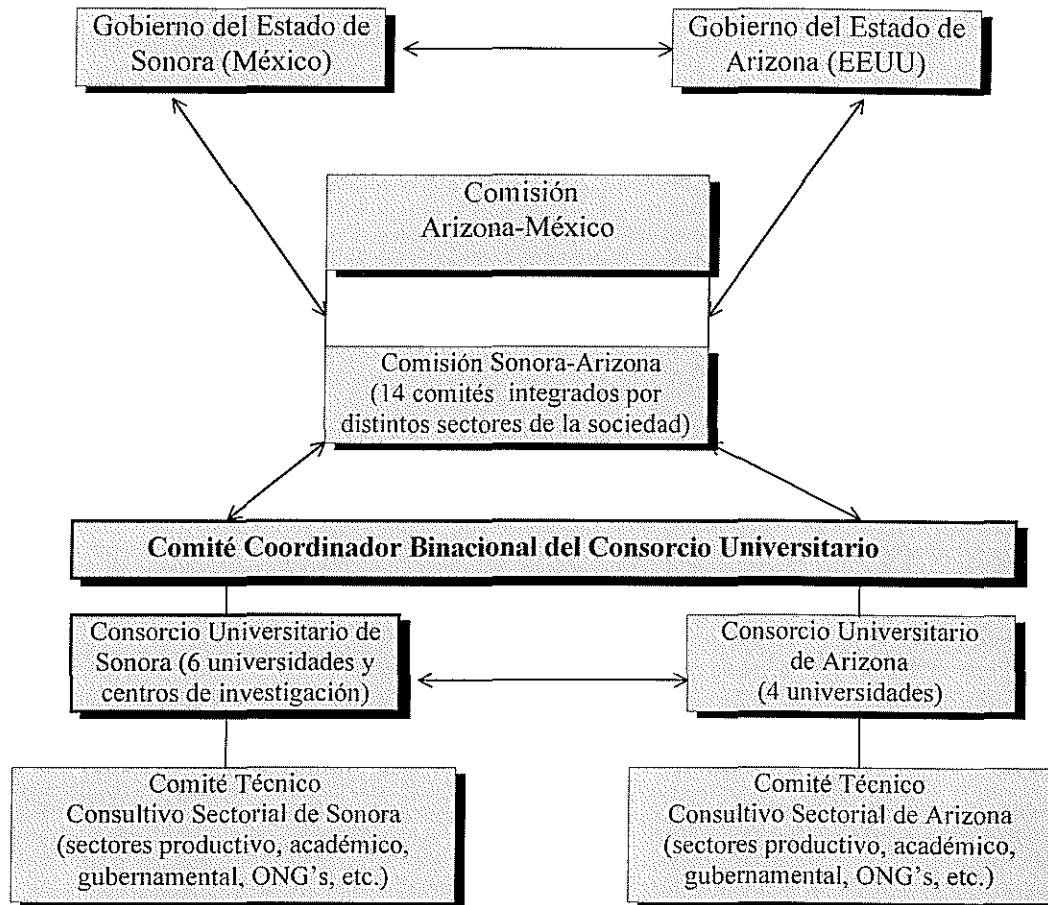
Las investigaciones son conducidas por un *Consortio Universitario* de Arizona y Sonora. Este equipo de universitarios de carácter interdisciplinario y binacional, identificó seis cluster y seis áreas de fundamentos económicos para su estudio. Los seis *clusters* son: turismo, minería, agronegocios, transporte y distribución, manufacturas, y servicios de salud. Las seis áreas de bases o fundamentos económicos son: servicios internacionales de negocios, tecnología y comunicaciones, infraestructura física, servicios financieros, calidad de vida, y recursos humanos.

Este proyecto de colaboración biestatal, es parte o expresión de un fenómeno que se ha venido generalizando a nivel global, como lo muestran los ejemplos citados en el capítulo IV (sección C) de este documento. Ambos estados reconocían los retos que planteaban las nuevas condiciones de competencia global y el acelerado cambio tecnológico, así como las potencialidades que se presentaban con la puesta en marcha del TLC (Wong-González, 1998). Desde el punto de vista estratégico de las motivaciones para el desarrollo de VEDERSA, en Sonora era visto como un mecanismo que le permitiría reposicionar o fortalecer su condición competitiva frente a estado fronterizos pujantes como Nuevo León y Baja California; para Arizona existía una expectativa similar con relación a California y Texas (Wong-González, 1998).

Debido al importante potencial que representaría la eventual instrumentación de los resultados de este singular esfuerzo, el estudio Vedersa es considerado por los otros

estados, de México y de los EEUU, como un modelo efectivo de cooperación, y trabajo colaborativo estratégico (Gobierno del Estado, 1995). De acuerdo a fuentes oficiales, otros países como Canadá, Polonia, Alemania, Perú y Costa Rica han solicitado información sobre el mismo.

Figura VI.1.  
**Principales Agentes Regionales Involucrados en VEDERSA**



Fuente: Tomado de Wong González (1998).



## ***A.2. El Consejo de Promoción Económica de Sonora (Copreson)***

La creación del Copreson es uno de los elementos más novedosos en el contexto regional en lo que se refiere a la gestión del desarrollo económico. El Copreson constituye una nueva institución o instancia que juega un papel de liderazgo en la conducción, seguimiento y evaluación de las acciones orientadas a la promoción económica estatal.

El 22 de octubre de 1997, en el acto de posesión de la nueva administración estatal 1997-2003 encabezada por el gobernador Armando López Nogales, se realiza el anuncio de la creación del *Consejo Estatal de Promoción Económica* (Copreson), que desde entonces queda constituido como un “*organismo de naturaleza mixta que coordinará los esfuerzos de promoción del desarrollo económico estatal llevados a cabo por Gobierno, sector privado y otras instituciones no gubernamentales (centro de educación, de investigación etc.)*” (Cauces, Noviembre 1997)

Con la creación del Copreson se pretende que el fomento de los sectores productivos y el impulso al empleo, esté a cargo, en buena medida, del sector empresarial y otros actores económicos y sociales del ámbito local. Como es sabido, estas tareas, tradicionalmente habían estado a cargo de organismos gubernamentales y burocráticos, específicamente, las secretarías del Gobierno estatal encargadas del fomento a los sectores productivos, como la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedepro), la Secretaría de Fomento Ganadero, Secretaría de Fomento Agrícola y la de Fomento del Turismo.

En lo que respecta a la forma de organización de esta iniciativa, se creó un Consejo Estatal y cinco *Consejos Regionales* buscando abarcar la diversidad de problemas, retos, potenciales y oportunidades de las principales regiones económicas en el Estado. Todos ellos están conformados por los empresarios más destacados de cada zona, pero también cuentan con la participación de las autoridades municipales y estatales (Cuadro VI.1).

La conformación del Copreson ha representado un cambio fundamental en la manera en que tradicionalmente se ha llevado a cabo la gestión del desarrollo económico en nuestra entidad. Su principal característica es la orientación a que los empresarios se conviertan en conductores de las iniciativas de fomento productivo, y promoción del empleo y la inversión, con el respaldo del gobierno estatal. Este giro sustancial en

cuanto a las instancias que lideran el proceso de gestión está en concordancia con una tendencia creciente a nivel mundial en la que se exhibe una clara orientación a que las iniciativas locales –regionales para el desarrollo económico se basen cada vez más en la asociación público – privada. El mismo presidente ejecutivo del Copreson, el empresario local Javier Gándara Magaña así lo entiende cuando declara que:

*“este giro es un cambio esencial y se orienta a que los empresarios nos convirtamos en conductores de la política económica. Esto sucede en todos los países del mundo” (Gándara Magaña, 1998: 19)*

Con la asociación pública–privada en este nuevo tipo de instituciones, se busca que éstas, además de aprovechar el conocimiento y experiencia de los empresarios locales, tanto del mundo de los negocios como de la realidad y retos de la economía regional, se pretende que su actuación sea mas decidida toda vez que

*“están al margen de cualquier orientación de tipo político partidista....en su conformación se pretende que los Consejos sean permanentes y capaces de definir el rumbo económico que el estado requiere, conjuntamente con los sectores productivos” (ibid).*

Cuadro VI.1.  
Consejos Regionales del Copreson

Consejos Regionales de Promoción Económica	Municipios
Centro	Empalme, Guaymas y Hermosillo
Norte	Nogales, Cananea y Agua Prieta
Noroeste	S.L.R.C. y Puerto Peñasco
Sur A	Ciudad Obregón y otras comunidades aledañas
Sur B	Navojoa, Huatabampo, Etchojoa y Alamos

Fuente: Copreson.

Es pertinente señalar que, en el caso de Sonora, con la creación del Consejo no se pretende que éste suplante al Gobierno Estatal como entidad líder de la gestión pública del desarrollo económico. Más bien de lo que se trata es que los Consejos se conviertan en órganos de vinculación entre los sectores productivos de la sociedad con el Estado. No es una sustitución sino un complemento.

Las principales tareas del Copreson, según su presidente son:

- Promoción al exterior para atraer inversiones al estado;
- Definición de un rumbo determinado;
- Apoyar los “motores” del desarrollo económico;
- Impulso ala pequeña y mediana empresa (créditos y fondos).

Con la creación del Copreson también se ha manifestado la mayor flexibilidad y la creciente voluntad política para establecer nuevas bases para la colaboración y concertación entre el sector público y los agentes privados y sociales, en el área de la gestión del desarrollo económico estatal.

*“Lo importante es que estos Consejos sean permanentes, no limitar su periodo. Existen ejemplos en otros estados, cuyos consejos tiene 20 años o más trabajando y las administraciones de un partido a otro no las han sustituido porque son organismos sólidos, que está dirigidos por empresarios, por la vinculación con el gobierno y los sectores productivos. Es la experiencia que han vivido en otros ámbitos y la hemos aprendido” (Gandara Magaña, 1998) .*

#### **A.2.1. Elementos de innovación del Copreson.**

- Nuevo rol de liderazgo y conducción del sector empresarial en el diseño, implementación y evaluación de las política estatal de desarrollo económico;
- Adopción de esquemas organizativos basados en la colaboración, asociación entre los sectores público y privado;
- Intento de dar una proyección de largo plazo a las estrategias y proyectos de desarrollo económico, mediante la conformación de un organismo con cierta

autonomía de la administración pública estatal, lo cual lo hace menos dependiente de los ciclos político-administrativos;

- Retoma una forma de organización de tipo regional (en regiones subestatales).

Desde su creación el Copreson se comprometió a proporcionar informes trimestrales y semestrales de sus actividades. En estos informes se puede observar que el consejo ha ido reajustando y perfeccionando sus propósitos y funciones. En la primera etapa de trabajo, las labores de este organismo estuvieron circunscritas a las siguientes tareas:

- Identificación de las “actividades motoras” de desarrollo económico del estado<sup>38</sup>;
- Definición de las acciones concretas, que permitirán impulsarlas;
- Promoción del involucramiento del sector empresarial en la planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos que se consideren prioritarios (Copreson, 1998a).

La identificación de estas “actividades motoras” es una clara afiliación a los nuevos esquemas de desarrollo los cuales tiene que ver con las experiencias de éxito en países y regiones en los que se han definido sus motores de desarrollo al aprovechar sus fuerzas y oportunidades y eliminar debilidades y amenaza. Estos nuevos esquemas consideran fundamental lograr la colaboración de la iniciativa privada con el gobierno y definir planes a largo plazo y acciones concreta en el corto plazo.

Según el propio Consejo, los principales retos que definen su misión son la generación de fuentes de empleo, el mejoramiento de la competitividad internacional de las empresas sonorenses, potenciar el desarrollo los recursos naturales, físicos, humanos y sociales, lograr un crecimiento económico sostenible y mejorar la calidad de vida (Copreson,1998a).

El Copreson promueve el desarrollo estatal con una perspectiva regional como hemos visto, pero además utiliza un enfoque multi-sectorial o integral, a través de las siguientes líneas estratégicas:

---

<sup>38</sup> Una actividad motora del desarrollo es, según el Copreson (1998a), aquella que tiene capacidad de producción de gran escala, con uso relativo de tecnología avanzada y tiene una demanda muy alta para su producto final o servicio. Otro factor destacable de las actividades motoras es que concurren a mercados relativamente poco competidos y son para la región una fuente importante de empleos e ingresos.

- Consolidar la producción de alimentos (agrícolas, pecuarios y pesqueros);
- Fortalecer la industrialización y comercialización de alimentos;
- Desarrollar y promover el turismo;
- Dar valor agregado a la industria de la minería;
- Enfocar al vocación industrial de las regiones.

Las estrategias específicas para el logro de los anteriores objetivos estratégicos, son las siguientes, según el primer informe de actividades de este organismo:

- Mediante el desarrollo de cadenas productivas de las actividades motoras;
- Incrementando la posición competitiva en el mercado;
- Dando valor agregado a los productos;
- Creando alianzas estratégicas para desarrollar nuevos mercados;
- Atrayendo inversiones;
- Invirtiendo en el mejoramiento de la infraestructura básica;
- Promover el desarrollo de la pyme que contribuya a a la generación de empleo y riqueza en las regiones del estado (Copreson, 1998a).

Asimismo, el informe elabora una serie de recomendaciones a la autoridades y establece un conjunto de compromisos de trabajo en forma calendarizada.

### **A.2.2. Programas del Copreson**

*Programa de Atracción de Inversiones.* “En forma conjunta con el Gobierno del Estado, el Consejo, organismos empresariales y líderes sindicales haremos una estrategia encaminada a promover el Estado para incrementar la inversión extranjera”: Diego Munguía Camou (director del Copreson)<sup>39</sup>.

*Programa de Desarrollo de Proveedores.* Se elabora en abril de 1999, mediante el cual busca vincular esencialmente a los proveedores locales y a las maquilas. Ha avanzado

---

<sup>39</sup> El Imparcial, “Presenta Copreson plan de trabajo 1999”, 14 de abril 1999. P.13ª.

en el desarrollo de una base de datos sobre los requerimientos de insumos de la industria maquiladora sonorenses. Hasta el momento se ha logrado vincular a 10 empresas estatales. La idea es crear una red confiable de proveedores, en la cual los empresarios encuentren nuevos mercados y nuevas perspectivas para sus negocios. Incluso, el Consejo trabaja con algunas empresas del norte del Estado para su promoción como proveedores de empresas localizadas fuera del Estado y del país.

*Programa "Pool" maquilador.* Tiene como objetivo promover y convocar el establecimiento de 95 pequeñas plantas textiles que generen más de 2,000 empleos directos en todo el estado, debido a la ventaja de contar con alta producción algodonera.

*Programa Empresa 2000.* Este es un programa orientado a otorgar una certificación de calidad denominada *Empresa 2000* a las empresas de tamaño micro, pequeño y mediano. 18 empresas están por recibir la certificación *Empresa 2000* y 60 se encuentran en proceso. El objetivo es contar con un grupo de PYMEs, altamente profesionales y competitivas en el manejo de sus recursos, para que operen con calidad, eficiencia y cumplan con las expectativas de sus clientes y proveedores. La intención es fomentar la asociación con entidades exportadoras, desarrollando así una red de proveedores confiables. *Empresa 2000* busca vincular a las PYMEs con los diferentes organismos públicos y privados para que utilicen al máximo y de manera eficiente los distintos programas de apoyo. Entre los beneficios que otorga el programa se encuentran la realización de estudios de mercado, cartera de clientes y apoyos para la exportación. Asimismo, análisis y evaluación de proyectos de inversión, capacitación y financiamiento entre otros.

### **A.2.3. Otras Tareas**

- Solución de problemas de las empresas como los de capacitación para la industria y comercio, agilización de trámites en minería y regulación en pesca;
- Campañas de promoción turística del Estado, principalmente en Arizona, que incluyen anuncios televisivos y una línea directa de consulta sobre el tema que recibe 26 llamadas diarias en promedio;
- Desarrolla una campaña donde se conceptualiza a Sonora como "El Estado Amigo", destacando valores como el trabajo y la calidez de su gente;

#### **A.2.4. Plan de trabajo 1999**

**Objetivo:** el desarrollo económico de los sectores productivos

**Cinco líneas de acción:**

- Establecer una visión de largo plazo de la entidad, en coordinación con el Itesm para la definición del rumbo económico del estado;
- Participar en la definición de programas de desarrollo económico del gobierno estatal;
- Impulsar la micro, pequeña y mediana empresa;
- Promover a la entidad como polo de atracción de inversiones productivas y turismo;
- Incrementar la participación de los productos sonorenses en mercados internacionales.

**Presupuesto 1999:**

Gobierno del estado: 5,000,000 de pesos, más el 15% de participación empresarial.

Se espera la generación de más de 18,000 empleos en el año.

#### ***A.3. El Centro de Productividad Sonora (CPS)***

El Centro de Productividad Sonora (CPS) se ideó en un intento por imprimir un nuevo enfoque a los programas de desarrollo de recursos humanos y al área de servicios empresariales especializados y modernos destinados a las PYMEs. Representaba una opción a la oferta de educativa tecnológica-industrial tradicional de nivel medio superior (a los Colanep). Una acción tendiente a apoyar la potenciación de los recursos endógenos para el desarrollo, a aumentar la competitividad y productividad de las pymes locales.

La creación del Centro de Productividad Sonora es otra iniciativa de política regional - industrial que se inscribe dentro de este esfuerzo. El CPS es una iniciativa que no

proviene sólo del gobierno estatal, sino que intervienen los sectores privado, educativo y gubernamental, y que se asemeja a otros esfuerzos que se están llevando a cabo en otros países, en el área de servicios empresariales para elevar la competitividad de pymes locales.

Estos organismos, de naturaleza mixta (público-privado), que surgen bajo una nueva filosofía de la gestión del desarrollo económico regional, ha sido enfatizada especialmente en los niveles subnacionales. La relación entre el gobierno estatal y el sector privado crecientemente se ha venido consolidando como una asociación real y operativa. Tanto uno como el otro poseen ciertas responsabilidades y beneficios anticipados. La cooperación entre estos sectores debe ser más estrecha, a fin de propiciar una política económica más acertada en el orden estatal.

### **A.3.1. ¿Qué es el Centro de Productividad Sonora?**

El Centro de Productividad Sonora (CPS) es un organismo de naturaleza mixta que se creó muy recientemente (1996) con el objetivo de permitir a las empresas sonorenses aprovecharan íntegramente los recursos técnicos y humanos existentes y coadyuvar a la competitividad de la región. La principal tarea del CPS es la de establecer convenios de cooperación entre gobierno, empresas e instituciones educativas y de investigación (Figura VI.2), nacionales y extranjeras, para realizar las siguientes actividades:

- la modernización tecnológica;
- la capacitación en y para el trabajo;
- la elaboración de estudios de factibilidad;
- brindar servicios de información especializada (comercialización y tecnología);
- la integración empresarial.

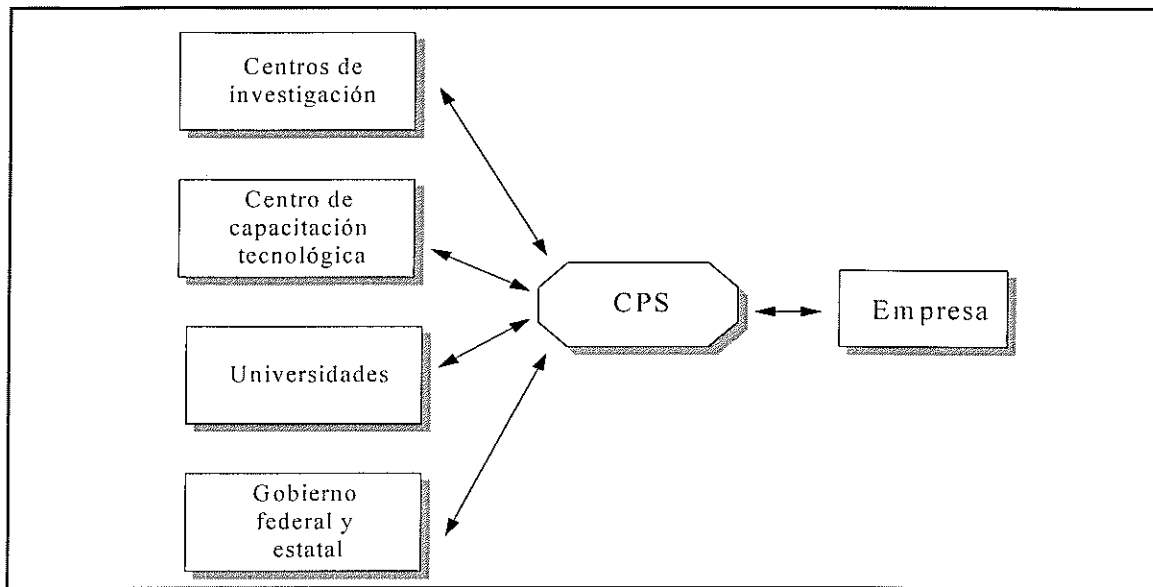
Estos objetivos, se plantean de acuerdo a un diagnóstico que identifica cinco grandes áreas de limitantes que enfrenta la empresa sonorenses para ser más competitiva tanto nacional como internacionalmente:

- escasa relación con instituciones educativas y de investigación;
- rezago tecnológico;
- altos costos en asesorías y servicios especializados;



- inadecuados y deficientes programas de capacitación;
- falta de integración empresarial (CPS, 1996).

Figura VI.2.  
**Centro de Productividad Sonora: Instrumento de vinculación entre el sistema educativo, gobierno y sector productivo**



Fuente: CPS, A.C. (1995)

El CPS se plantea como un instrumento que busca coadyuvar para que las pymes sonorenses adquieran una mayor competitividad internacional. El CPS tendrá como función principal capacitar al personal (obreros, cuadros medios y directivos) con estándares mundiales de calidad y ofrecerá servicios de apoyo e internacionalización al sector manufacturero sonorenses.

Para concretar este ambicioso proyecto, funcionarios del gobierno del estado y del país vasco, España -donde tienen su origen el CPS- han realizado desde 1994 varias visitas recíprocas tratando de incorporar a Sonora un esquema global de capacitación, del que forman parte sólo las economías más avanzadas de Asia y Europa. Asimismo, se han venido realizando gestiones para obtener financiamiento de fondos internacionales (BID/Fomin).

### **A.3.2. Elementos principales del Proyecto CPS.**

#### **Objetivo general:**

Responder a la demanda de servicios empresariales y capacitación para mejorar la competitividad de las pymes y de esta manera afrontar el reto de una economía global.

#### **Objetivos específicos:**

- Promover entre las organizaciones una cultura empresarial que promueva un cambio de actitud para afrontar con éxito los retos de la modernización tecnológica;
- Prestar servicios técnicos de apoyo a las PYMEs en áreas como programas de calidad, normas y certificación, asesoría técnica para la producción, internacionalización, información técnica, etc.;
- Capacitar a los trabajadores en activo, en la propia planta de trabajo (capacitación en el trabajo).

#### **DESCRIPCION DEL PROYECTO:**

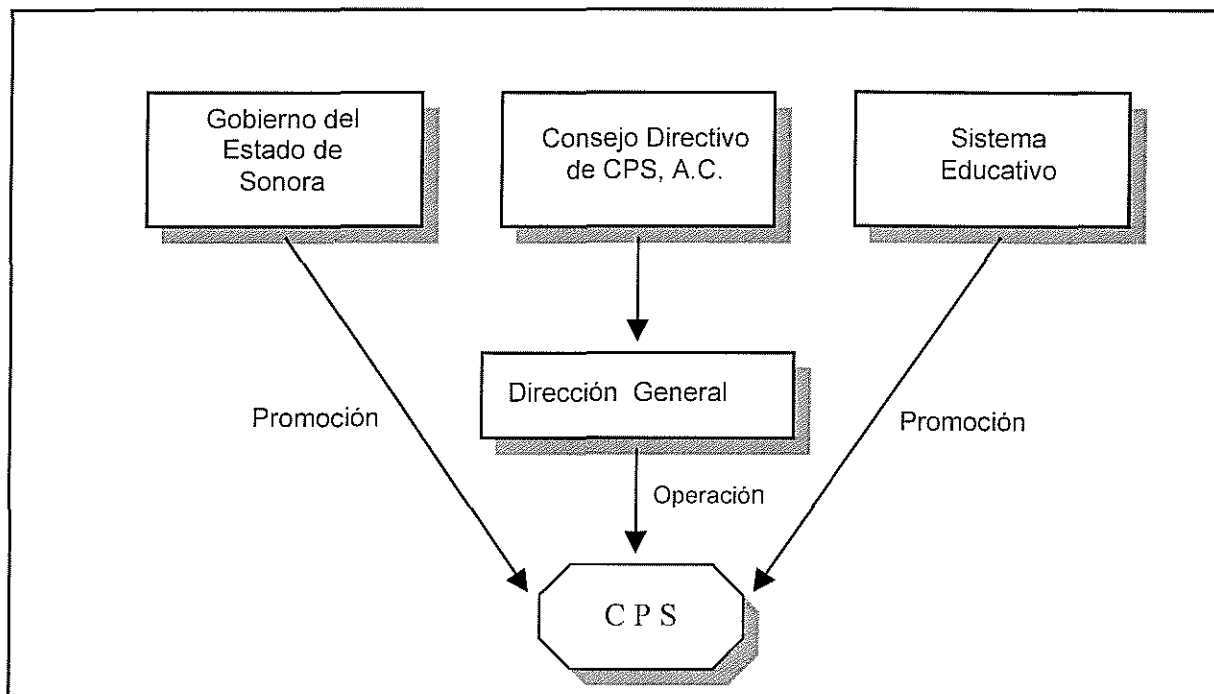
##### **Las actividades del CPS:**

1. Servicios a la producción y asesoramiento tecnológico. Desarrollará auditorías y diagnósticos técnicos, asistencia en el diseño de productos y procesos, transferencia y difusión de tecnologías, asesoramiento en equipamiento, insumos y cumplimiento de requisitos medioambientales, oferta y demanda de subcontratación y alianzas, preparación de proyectos innovadores.
2. Servicios especializados de Información. Mediante el establecimiento de un sistema de búsqueda sobre patentes, empleo y formación.
3. Aseguramiento de la calidad. Servicios de normalización, certificación y metrología, información de estándares y normas técnicas internacionales, laboratorios de ensayo y certificaciones de la calidad de acuerdo a los requerimientos internacionales.
4. Servicios de actualización gerencial.
5. Fomento a la cooperación interempresarial. El CPS promoverá la colaboración entre las diversas empresas a nivel nacional e internacional.

6. Servicios de capacitación para la competitividad. Coordinará programas de capacitación y desarrollo aprovechando los recursos disponibles en la región y los recursos propios.
7. Bolsa de trabajo. Aprovechará los convenios con instituciones formativas para canalizar la oferta y demanda de personal, asesorando a las empresas.

**Organización:** La entidad ejecutora de la iniciativa privada será el CPS A.C. Dicha entidad coordinará y supervisará el programa de actividades del centro y se regirá por un Consejo Directivo, que se ocupará de mantener la calidad de los servicios prestados, de hacer un seguimiento de las actuaciones, y de promover la coherencia del programa con otras iniciativas de desarrollo de las pymes en Sonora. El CPS delegará la operación del centro en un Director General. En gráfico VI.3 se resumen la estructura organizativa y funciones del centro.

Figura VI.3.  
**Centro de Productividad Sonora: Estructura Organizativa y Funciones**



Fuente: CPS, A.C. (1995)

#### FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS

Las pymes usuarias del CPS deberán pagar por los servicios a precios equivalentes de mercado. El objetivo del proyecto es que se autofinancie en un plazo no mayor de 3 años. El monitoreo y control de calidad de los servicios prestados por el centro, así como su impacto en las empresas usuarias, se realizará por profesionales externos al proyecto, quienes podrán recomendar modificaciones en la asignación de los recursos del mismo.

#### EQUIPAMIENTO:

- Laboratorio de inyección de plásticos
- Laboratorio de moldes
- Laboratorio CAD
- Laboratorio de hidráulica – neumática
- Laboratorio electrónica – electricidad
- Laboratorio de metrología
- Laboratorio de metalografía
- Taller maquina-herramienta convencional
- Taller maquina-herramienta con dispositivos didáctico/productivos
- Laboratorio de informática
- Laboratorio de robótica
- Taller de muebles
- Taller de artesanías

#### PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

Presupuesto para tres años: 7,050,000 dólares. Incluyendo la aportación del Fomin (1,750,000) y de la contraparte sonorense (4,550,000), aportados éstos últimos para infraestructura y mantenimiento del programa, así como una ayuda complementaria del País Vasco España de 250,000 y de 500,000 de la Unión Europea para equipamiento.

Cuadro VI.2.  
**Presupuesto proyectado del Centro de Productividad Sonora (miles de dólares)**

CONCEPTO	BID-FOMIN	SONORA	PAIS VASCO	UNION EUROPEA	TOTAL
Terreno		200			200
Edificio		1,000			1,000
Equipamiento y mobiliario	500	350	250	500	1,600
Asistencia técnica	1,000				1,000
Programa de capacitación	250				250
Gastos operativos (3 años)		3,000			3,000
TOTAL	1,750	4,550	250		7,050
%	25%	64.5%	3.5%	7%	100%

Fuente: CPS, A.C. (1995)

***A.4. El Centro de Competitividad Internacional (CCI) ITESM-Sonora Norte  
(Area: Información- Asesoría-Consultoría- Formación-Capacitación)***

El CCI-ITESM se inició el 22 de enero 1995<sup>40</sup> y se compone de cuatro centros:

1. Centro de Manufactura
2. Centro de Información Biblioteca
3. Centro de Estudios Estratégicos
4. Centro de Agronegocios.

**A.4.1. El Centro de Manufactura**

Las funciones de éste se centran en el desarrollo de modelos matemáticos para la solución de problemas de ingeniería industrial, simulación de sistemas de producción. Se cree que estas tareas coadyuvarán a tener una manufactura competitiva, que permita a los estudiantes manejar mejores tecnologías, tecnologías flexibles. Para ello cuenta con una celda de manufactura que alberga un transportador, cuatro robots y máquinas de control numérico.

<sup>40</sup> *El Imparcial* lunes 23 de enero 1995, pag. 1c

#### **A.4.2. El Centro de Información-Biblioteca**

Posee una compilación de datos en más de 1,200 CDs e investigación sobre las diversas actividades productivas. Cuenta además con acceso, fundamentalmente electrónico, a textos completos sobre leyes, reglamentos, códigos fiscales, un centro de información periodística a nivel mundial, datos sobre más de 4,500 empresas exportadoras y sobre los sistemas modernos de manufactura.

Posee suscripción a más de 700 revistas y publicaciones sobre negocios, de las cuales 550 llegan por CDs, y tiene en stock más de 7,000 volúmenes de libros. Se cuenta con un centro nodal de la Red Internet.

#### **A.4.3. Centro de Estudios Estratégicos**

En el Centro de Estudios Estratégicos (CEE) se llevan a cabo análisis sobre la economía, exportaciones, calidad y competitividad. Según información obtenida a principios de 1998, se le conocía a esas fechas sólo un proyecto *titulado La Planeación del Desarrollo Regional Sonora-Arizona*; mismo que a la vez comprende tres estudios específicos: i) Ambiente Internacional de Negocios, ii) Calidad de Vida y Financiamiento de las Iniciativas y; iii) proyectos dentro del Programa Vedersa.

#### **A.4.4. Centro de Agronegocios**

El Centro de Agronegocios tiene como misión promover la competitividad de los negocios del sector agropecuario y de acuacultura, mediante el mejoramiento de la organización, de los recursos humanos y de la comercialización de los productos. Con una metodología basada en la visión de *clusters* busca identificar las ventajas competitivas que permitan al sector agropecuario participar de manera exitosa en el mercado nacional y extranjero. Ofrece los servicios de capacitación y desarrollo (talleres, seminarios, cursos, etc.), dinámica de grupos y toma de decisiones, asesoría e investigación aplicada y enseñanza.

CCI-ITESM es otro ejemplo de iniciativas locales basadas en la colaboración tripartita: gobierno, sector privado e instituciones educativas (en este caso de educación superior); ya que fue construido mediante el patrocinio de Cultura y Enseñanza Superior del Norte

de Sonora, A.C. (CESNOSAC), del Gobierno del Estado de Sonora y del propio ITESM.

Algunas de las empresas e instituciones más importantes que han utilizado los servicios del CCI-ITESM se presentan en el cuadro VI.3.

Cuadro VI.3.

**Usuarios del Centro de Competitividad Internacional – TESM, Sonora Norte.**

**Empresas y Organismos que han utilizado los servicios del CCI-ITESM**

**Cocinas y Baños, S.A.**

**Comisión Sonora-Arizona**

**Gobierno del Estado de Sonora**

**Gobierno de Arizona**

**Joyería Daniel's**

**TELEMAX**

Fuente: CCI-ITESM, Centro de Estudios Estratégicos, Hermosillo Son.

***A.5. El Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD, A.C.): Apoyo Tecnológico a Empresas a través de I&D***

Antes de la actual revolución tecnológica, la producción requería básicamente de tres factores: tierra, trabajo y capital. Sin embargo, la globalización y los nuevos procesos productivos determinados por una nueva forma de producir los bienes y servicios han transformado los requerimiento de factores. El nuevo paradigma tiene que ver con la revolución del conocimiento y su aplicación en la esfera económica.

Esta revolución, la del conocimiento, determina a nuestra época *como la era de la información*, en donde además de los tres factores mencionados hay que agregar el cuarto concepto que determina esta nueva revolución industrial: la información, el *know how*.

A diferencia de la ciencia básica, la tecnología requiere de algunos binomios necesarios para su realización; ella misma debe estar ligada a la primera para crear una mejor tecnología, pero de la misma manera debe existir una dualidad coordinada entre investigación y desarrollo, la empresa y el centro de investigación, la gran empresa y las pymes, así como la oferta y demanda de tecnología.

El desarrollo tecnológico requiere de su aplicación al sector industrial y comercial. En este sentido es necesario conocer e integrar a todos los integrantes de esta cadena. Por ahora se hará énfasis en el potencial de los centros de investigación y desarrollo que pueden favorecer y apoyar la labor del sector empresarial en la provisión de este denominado insumo tecnológico, tomando como ejemplo el caso del CIAD.

#### **A.5.1 Las funciones del CIAD, A.C.**

El CIAD es una institución pública de investigación fundada en 1982, que tiene como misión realizar investigación básica y aplicada en las áreas de ciencia y tecnología de alimentos, nutrición, desarrollo regional, recursos naturales, acuicultura y manejo ambiental, con el fin de contribuir de manera integral a la identificación de la problemática alimentaria y de desarrollo regional del país, así como a la generación de soluciones técnica y socialmente viables. Además, en el CIAD se forman recursos humanos de alta calidad a los niveles de Maestría y Doctorado en las áreas de su competencia y se lleva a cabo una intensa actividad de vinculación con los sectores productivo y gubernamental, mediante la prestación de servicios, asesoría y consultoría.

Aparte de las instalaciones en la ciudad de Hermosillo - la sede central -, el CIAD cuenta actualmente con unidades regionales en Mazatlán y Culiacán, en el estado de Sinaloa; en Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua; y en Guaymas, en el mismo estado de Sonora.

En el desempeño de esta labor, el CIAD ha firmado una serie de convenios de colaboración con empresas y entidades de gobierno estatal y federal, algunos de los cuales se muestran en el cuadro VI.4.



Cuadro VI.4.  
**CIAD: Vinculación con el sector productivo**

**CIAD, A.C.: CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON EMPRESAS PRIVADAS**

Panificadora Bimbo del Noroeste  
Empacadora de Mango de Exportación (EMEX)  
Laboratorio de Agroenzimas S.A. de C. V.  
Molino Harinero "San Luis"  
Comercializadora e Industrializadora La Perla, S.A. de C. V.  
Empresas Alpro  
Comisión Estatal de la Leche  
Empresa Productos Ahumados  
Mezoro  
Grupo Lancer  
Anclar, S.A. de C.V.  
Evaporadora Mexicana (EVAMEX)  
Sr. Adolfo E. Estrada Franco  
Empacadora del Noroeste, S.A. de C.V. (EMSA)  
Planta Pesquera Cozar (COZAR)  
Planta Congeladora Armadores Asociados  
Grupo Costa Sur, S.A. de C.V. (Costa Sur)  
Fundación Nestlé

Fuente: Ciad, A.C. (1997) Boletín Ciad; vol. 6 num. 4 julio-agosto.

### **A.5.2. Servicios al Sector Productivo**

Como parte integral de sus actividades el CIAD, A.C. ofrece al sector productivo una serie de servicios relacionados directamente con sus actividades sustantivas. De manera específica, algunos de los servicios que se ofrecen son los siguientes:

- Etiquetado nutricional
- Análisis de residuos tóxicos
- Microbiología de alimentos
- Evaluación sensorial
- Estudios de desarrollo regional

- Desarrollo de nuevos productos
- Diseño de procesos para la industria alimentaria
- Estudios de empaque y vida de anaquel
- Implementación de sistemas de aseguramiento de calidad
- Patología de organismos acuícolas
- Otros según necesidades específicas (Véase CIAD, A.C., 1997).

En relación a los servicios ofrecidos al sector productivo y gubernamental, vale la pena destacar las actividades del Laboratorio de Residuos Tóxicos, certificado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y SECOFI, y donde se realizan análisis y certificación de pesticidas, metales pesados, antibióticos, hormonas, etc., en carne de bovino, porcino y de aves, que se desea exportar a los mercados internacionales. Este laboratorio, de apoyo al sector exportador de carne de la región, fue establecido en 1990 con recursos aportados por la Agrupación de Engordadores y Exportadores de Carne de Sonora, el Gobierno del Estado de Sonora, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el CIAD.

## ***A.6. Nuevo Marco Legal-Regulatorio***

### **A.6.1. El Programa Estatal de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa (PEDESA)**

El 20 de diciembre de 1995 el Gobierno de Sonora, los gobiernos municipales de la entidad y los sectores vinculados con la producción y la actividad económica estatal, suscriben un documento *titulado* “Compromiso para el Fortalecimiento de la Economía Sonorense”, el cual incluye el *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, que a su vez sienta las bases del *Programa Estatal de Desregulación de la Actividad Económica y la Simplificación Administrativa*<sup>41</sup>. Entre los lineamientos principales del acuerdo figuran:

---

<sup>41</sup> El Inversionista, 17-23 de feb. 1996; p. 12-13

1. El establecimiento de la *positiva ficta* para los plazos de los diferentes procedimientos administrativos de los negocios.
2. La creación del *Registro Estatal de Trámites Empresariales y de Servicios Públicos*
3. La profundización del proceso de revisión de trámites de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Estatal.
4. La creación del *Consejo Estatal de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa*

#### **A.6.2. El Consejo Estatal para la Desregulación de la Actividad Económica y la Simplificación Administrativa (CEDESA).**

El CEDESA es el organismo creado para conducir el programa estatal de desregulación económica y simplificación administrativa en Sonora. Con el propósito de promover y estimular la creación de fuentes de empleo, incrementar y hacer más expeditas las exportaciones y elevar el nivel de eficiencia y competitividad de la economía sonorense, el 14 de febrero de 1996 quedó formalmente instaurado el *Consejo para la Desregulación de la Actividad Económica y la Simplificación Administrativa*, en el que participan junto al gobierno estatal, presidentes municipales, empresarios, obreros y campesinos.

En el mensaje oficial por la instauración del CEDESA, el gobernador Manlio Fabio Beltrones indicó que éste permitiría “concertar voluntades y sumar esfuerzos para dar cauce a las iniciativas de la sociedad, construyendo un marco regulatorio y administrativo de la vida económica que sea justo, equitativo y transparente, y donde la eficiencia sea una constante”<sup>42</sup>.

A propósito de la creación del CEDESA, el gobernador Manlio Fabio Beltrones, señaló que :

*“Con la instalación de este consejo, las decisiones de interés público dejarán de ser exclusivas del área gubernamental, pasando a ser de la sociedad representada por los obreros, los campesinos, los empresarios y los académicos”.*

---

<sup>42</sup> ibid

*“esto nos permitirá eliminar, modificar o sustituir aquellos ordenamientos legales que dificultan la creación de más empresas y el crecimiento de las ya establecidas, especialmente las micro, pequeñas y medianas” (Beltrones Rivera, 1996).*

Objetivos del CEDESA:

- Terminar con los ordenamientos legales que generen incertidumbre y que impidan un acceso igualitario al mercado de las empresas de nueva creación frente a las ya existentes
- Reducir el número y complejidad de los trámites y plazos de respuesta por parte de las autoridades
- Limitar la discrecionalidad de los servidores públicos al atender las demandas de la sociedad
- Pasar a una cultura regulatoria en donde se fomente la autorregulación de los agentes productivos<sup>43</sup>
- Posibilitar el aumento de las ventajas competitivas ante la globalización económica
- Poder generar mayor capacidad de crecimiento, propiciando con ello la creación de más y mejores empleos. (Beltrones Rivera, 1996: 12-13).

### **A.6.3. La Ley de Fomento Económico del Estado de Sonora.**

En la tercera reunión plenaria del Consejo de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa celebrada el 5 de Diciembre de 1996, se presentó el anteproyecto de *Ley Estatal de Fomento Económico*.

El Lic. César Ochoa Zepeda, Subsecretario de Fomento Económico de la SEDEPRO, sometió a consideración del CEDESA, el anteproyecto de la Ley de Fomento Económico del Estado de Sonora, el cual representa un instrumento de política global que aglutina los

---

<sup>43</sup> En la reunión de presentación de este consejo el anterior gobernador del Estado declaró sobre la necesidad de

*“pasar (...) de una cultura regulatoria, en donde toda actividad requiere permiso o autorización previa, a una donde se fomente la autorregulación de los agentes productivos, que asumen responsabilidad compartida” (Beltrones Rivera, 1996: 12-13).*

apoyos, incentivos y la estructura administrativa institucional, que permitirá al Gobierno del Estado la promoción e impulso de la actividad económica de la entidad.

Dicha ley contempla como principales **objetivos**: crear un entorno favorable para la inversión; aplicar políticas diferenciadas de fomento económico; y, aprovechar las ventajas competitivas de la entidad.

Para ello, bajo el concepto de *Corredores de Desarrollo Económico*, se diseña una **estrategia** denominada “Áreas de Desarrollo Industrial”, en base a especializaciones productivas bajo dos vertientes:

- ◆ Cadenas productivas para la creación de ventajas competitivas sustentables en sectores y regiones avanzadas, como la base para impulsar el desarrollo económico de las localidades más importantes del Estado.
- ◆ Distritos industriales para el desarrollo regional para la promoción del desarrollo productivo de las zonas deprimidas y rezagadas (CEDESA, 1997).

A la fecha (octubre de 1999) la *Ley de Fomento Económico* no se ha aprobado, mientras que otros estados, incluso algunos de menor desarrollo industrial y comercial que Sonora, como Sinaloa, cuentan con una ley de este tipo desde hace más de tres años. Aunque en los planes de la administración actual (1997-2003) está el promulgar una Ley Estatal de este tipo, a la fecha no se ha logrado. Recientemente, el Copreson retomó la iniciativa de la Ley de Fomento como parte de su programa de trabajo para 1999.

Este tipo de instrumentos de regulación legal buscan darle un enfoque de seguridad y de largo plazo al conjunto de apoyos e incentivos que las administraciones estatales otorgan al desarrollo empresarial. Dar mayor certidumbre para apoyar la consolidación de proyectos de inversión en el largo plazo.

## **B. LAS LIMITACIONES DE LAS ACCIONES E INICIATIVAS: DEL PAPEL A LA PRÁCTICA.**

Aunque no es el objetivo de este trabajo realizar una evaluación de los resultados e impactos de las iniciativas más novedosas en la gestión del desarrollo económico, sino únicamente brindar información que dé constancia de que este fenómeno se ha venido presentando en el contexto local, a continuación se realizan algunos comentarios acerca de las principales limitaciones y problemas que estas iniciativas han presentado en la práctica.

En el caso de Vedersa, si bien es cierto que esta iniciativa conjunta de Sonora y Arizona imprime nuevos retos y oportunidades para el desarrollo, y es una experiencia *sui generis* en la historia regional, el proceso, no obstante, no está libre de obstáculos y los objetivos no son fáciles de lograr. Sonora y Arizona están inmersos en contextos económico, social y políticos muy diferentes, incluyendo muy desiguales capacidades en términos de recursos humanos y financieros. En este marco de asimetría, los siguientes puntos necesariamente deben ser analizados en profundidad y discutidos para obtener impactos positivos mayores derivados de la implementación del Vedersa (Wong González, 1997c):

- a) La naturaleza y modalidades de la integración
- b) Los impactos espaciales intra-regionales de la integración
- c) La convergencia/divergencia regional.
- d) La forma en que los actores regionales perciben la asociación: Complementariedad *versus* competencia intra-regional
- e) La participación comunitaria local
- f) La descentralización y la autonomía regional.

En lo que se refiere a la iniciativa de instalar un Consejo Estatal de Fomento Económico, el Copreson, cabe señalar que el enfoque adoptado en la práctica por este organismo puede resultar muy limitado. El Copreson ha enfocado casi exclusivamente sus esfuerzos en la estrategia de cooptación de grandes empresas industriales y de servicios (la promoción externa, el *marketing-place*) tratando de vender a la entidad como

lugar de localización de inversiones. Esta estrategia si no es acompañada, en la práctica, por un esfuerzo sostenido hacia lograr construir una mayor capacidad interna para el desarrollo, esto es, impulsar los elementos factibles de apoyar la elevación de la competitividad internacional de las empresas locales, especialmente las pymes, puede llevar a una dependencia exagerada del exterior para la creación de nuevas fuentes de riqueza y de empleos. Se debe señalar que el camino no es abandonar la guerra económica entre los estados, por el contrario, se debe hacer un esfuerzo por modernizar los instrumentos con los que se entre a la competencia interregional por inversiones y empleos, pero esto no debe llevar a soslayar las potencialidades de los recursos endógenos para el desarrollo.

La atracción de empresas debe ser sólo parte de una estrategia de desarrollo económico más completa e integral para la entidad. Se debe buscar de manera proactiva y anticipativa crear los factores económicos que hoy día constituyen ventajas competitivas regionales dinámicas, alejarse de visiones que busquen explotar sólo los factores naturales, o el bajo costo de la mano de obra local, avanzar en la creación de un entorno propicio para el desarrollo empresarial y la competitividad.

Otro elemento que limita el potencial de una iniciativa como la del Copreson es la falta de pluralidad. Se ha puesto todo el énfasis en la incorporación de los grupos locales más prominentes del mundo de los negocios (una organización tipo cúpulas) lo cual no coincide con el discurso pluralista que han mantenido las administraciones recientes respecto al desarrollo económico. Puesto que en el desarrollo económico regional, el potencial de acción y el conocimiento necesario para formular políticas de largo plazo, así como la capacidad de implementación, está distribuidos entre numerosos agentes, tanto gubernamentales como privados e intermedios, empresas, asociaciones, el sector educativo y científico, instituciones estatales, instituciones privadas intermedias, sindicatos, dicha iniciativa muestra aspectos que deben ser abordados de otra manera.

La estrategia de desarrollo económico estatal apoyada en el funcionamiento de un Consejo puede traer claros beneficios: El enfoque regional que imprime este organismo a su actuación es necesario, no se puede focalizar las acciones de desarrollo en los centros urbanos más grandes o en los nuevos ejes de la acumulación, se debe y se puede compatibilizar eficiencia productiva con las metas de equidad regional. Hoy día, los

esquema reguladores unidimensionales y centralistas están condenados al fracaso cuando se trata de apoyar y desarrollar la creación de redes empresariales complejas y conjuntos de instituciones especializadas.

En el caso de iniciativas como el Centro de Productividad Sonora, lo más criticable es el escaso nivel de implementación del proyecto. El CPS ha tenido en realidad muy pocos avances y resultados. Buena parte de este problema se deriva en la exagerada expectativa que este organismo puso en las fuentes internacionales de financiamiento (BID) y en una notoria dispersión de los propósitos de la iniciativa, derivada de un intento de replicar iniciativas como las de los distritos industriales y las agencias regionales de desarrollo de España.

Como ha podido observarse la filosofía de la asociación entre empresarios y gobierno para incentivar el desarrollo económico está presente en la mayor parte de las iniciativas reseñadas (CPS, Vedersa, Copreson, Consejo de Desregulación y otros). Como se ha mencionado, aquí y en otras latitudes, las virtudes supuestas del asociacionismo están relacionadas con la separación de las actividades de gestión pública del desarrollo económico local y regional respecto de los intereses políticos y los ciclos administrativos y electorales. Sin embargo, el curso de los acontecimientos recientes en el contexto sonorenses, cuando se ha observado que los empresarios encargados de dirigir esfuerzos como el del Copreson se han sumado a la campaña del candidato oficial del PRI a las próximas elecciones presidenciales, demuestra que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

Por otra parte, los esfuerzos de vinculación entre los sectores educativo y productivo, más que ser efectivos se han caracterizado por su dispersión, la desorganización, la falta de integración, así como por lo efímero de su existencia. El papel de Gobierno estatal puede ser muy útil en este aspecto, ya que puede servir de animador, catalizador del desarrollo económico estatal.

Existe un viejo dicho que reza: “la realidad deja atrás a la percepción”, mientras que muchos de los problemas pueden deberse tanto a la percepción como a la realidad, la percepción puede ser tan dañina como la realidad cuando una empresa hace una decisión de localización/relocalización. En los años recientes, tanto el gobierno como las



legislaturas han realizado un esfuerzo concertado para enfrentar algunos de los asuntos que en los diagnósticos destacan como más relevantes, tales como el entrenamiento y capacitación de la fuerza de trabajo y otras reformas regulatorias necesarias.

Sin embargo, la mayor parte de las medidas son paliativas y han sido generadas por la necesidad de afrontar la crisis, por las exigencias de ajuste, de adaptación; esto es, para resolver problemas de corto plazo, en vez de ser acciones que fueran parte de un conjunto integrado de políticas basadas en un proyecto político (un plan estatal) de carácter estratégico.

Las reformas regulatorias se han realizado como respuesta a la crisis, como meros paliativos para hacer frente a los problemas del corto plazo, en vez de constituirse en una respuesta sistemática en torno a cuestiones como la creación de empleos, la elevación del nivel de productividad, u otros resultados esperados que requieren una inversión en el largo plazo.

Otra deficiencia es que existe poca consulta con el medio académico y/o con los profesionales del desarrollo económico sobre los programas, medidas legales e iniciativas con mayor potencial, lo cual no sucede con respecto a los grupos de interés empresarial. De forma que lo que se propone en términos de programas y estrategias concretas, quizá no siempre refleje la mejor forma de apoyar el desarrollo económico, ni la mejor forma de apoyar la construcción de una economía y una sociedad competitiva, y quizá no sean tampoco las mejores formas de maximizar el uso de los recursos existentes.

Se ha observado, al nivel local, un crecimiento espectacular del interés por implementar programas de desarrollo económico. Mucho de este interés ha tenido lugar debido al impacto de la crisis y reestructuración de algunos sectores. El temor es que, en la medida en que la economía estatal empiece a mejorar, los funcionarios estatales y locales verán menos necesario invertir en programas de desarrollo económico, dejando que la economía “funcione por sí misma”.

Esta es una preocupación importante debido a que muchos de nuestros competidores (otros estados) estarán mejor preparados para enfrentar la actual reestructuración económica global.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

### *Conclusiones*

En la actual era de globalización, las sociedades locales están jugando un papel crucial como innovadoras en el campo del desarrollo económico, la creación de fuentes de empleo y la competitividad empresarial. Con métodos flexibles de trabajo que permiten que se estén desarrollando experiencias sin precedentes de colaboración, cooperación de manera práctica entre un amplio rango de participantes y apoyando directamente los objetivos centrales de la sociedad, es decir, las aspiraciones de mayores niveles de bienestar general. Las políticas orientadas a apoyar la competitividad y la creación de nuevos empleos a través de iniciativas de base local son una preocupación central de los nuevos Estados reformados.

Como se ha señalado, el objetivo de este estudio ha sido proveer información sobre cómo funcionan y el carácter innovativo de las iniciativas sub-nacionales de desarrollo económico, apoyándonos en el caso particular de estudio de una entidad federativa mexicana: Sonora.

El valor de las iniciativas sub-nacionales de desarrollo económico está íntimamente asociado con su habilidad para promover la creación de empleos y el desarrollo local de una manera innovativa y sostenible. En el fondo, los objetivos redundan en la construcción de economías regionales y locales sólidas basadas en el uso efectivo de las capacidades locales y la participación social. Esta dimensión local está en línea con un cambio más general y creciente en el énfasis de las políticas públicas hacia enfoques más activos, de base territorial, que otorgan una mayor coherencia y efectividad a los programas públicos para el desarrollo económico. Bajo esta perspectiva han venido surgiendo nuevas organizaciones y formas institucionales cuyas metas más importantes están relacionadas con el desarrollo económico, la creación de empleos, la cohesión social y una buena gobernancia.

El papel de las iniciativas de política locales es crecientemente reconocido como un ingrediente crucial para el desarrollo económico y la creación de empleos tanto por los

gobiernos como por las agencias locales y regionales. Estos gobiernos y agencias buscan de una u otra manera estar al tanto de las nuevas cuestiones en el campo de las políticas y de los problemas, y lo enfrentan la mayoría de las veces de una manera imaginativa de forma que puedan proveer las bases para nuevas iniciativas de política.

Las estrategias locales-regionales de desarrollo constituyen un importante medio a través del cual los gobiernos pueden apoyar la creación de empleos, la cohesión social y las nuevas formas de participación democrática. Las iniciativas locales tienen la ventaja de estar adaptadas a las necesidades locales y de ser implementadas por los actores locales quienes se encuentran de una u otra forma más comprometidos con su éxito. Tales iniciativas casi siempre conjuntan actores tanto públicos como privados. Entre otros retos de política, las iniciativas locales pueden jugar un rol muy importante en la generación de nuevas formas de organización social de los esfuerzos por implementar iniciativas. Estas se basan cada vez más en la combinación de esfuerzos y perspectivas que pueden ayudar, por ejemplo, en la identificación de algunos de los temas más relevantes y urgentes del desarrollo económico y social de las regiones y localidades, especialmente los asociados con la globalización y otros fenómenos generales.

Algunos estudios analizan cómo las políticas públicas pueden efectivamente impulsar y reforzar a las iniciativas locales (CfED, 1995). Asimismo, pueden jugar un papel importante en el entendimiento de cómo estas políticas y programas funcionan en diferentes circunstancias locales. La gran variedad y la tasa de innovación en los instrumentos de políticas locales convierten el asunto de la evaluación y el intercambio de información en uno sumamente valiosos.

- *El apoyo a la competitividad empresarial y la creación de empleos*

La capacidad de creación de empleos de una economía local está directamente asociada al nivel de desarrollo empresarial y su competitividad. Las marcadas desigualdades regionales y locales en términos de ingresos y empleos existen y persistirán en la época reciente en casi todos los países. Entre otros obstáculos, las regiones deprimidas económicamente, en general poseen pocos ejemplos de éxitos empresariales. Este es un inconveniente importante en el que mucho del esfuerzo de desarrollo empresarial es imitativo. Desde los últimos años de la década de los setenta, e impulsados por las grandes reestructuraciones en industrias como la siderúrgica, los gobiernos locales y

regionales a través del mundo han desarrollado un caudal de programas de apoyo al desarrollo empresarial, especialmente en las áreas más deprimidas. La promoción del desarrollo empresarial como un medio de combate al desempleo y a la pobreza posee varios beneficios: el apoyo a la competitividad empresarial como un medio de combate al desempleo y un enfoque activo generalmente ubica asuntos de dependencia casi siempre citados en los debates sobre las formas tradicionales de beneficencia social (*welfare*); la actividad empresarial puede tener beneficios externos como elevar el nivel de competencia en un mercado determinado; e impulsa la competitividad empresarial en un área en decline puede ser menos costoso que programas tradicionales de subsidios y ayuda directa a determinadas ramas industriales.

- *Iniciativas locales: una respuesta activa al desempleo y a la exclusión social*

Ante fenómenos como la *Reforma del Estado*, los altos niveles de desempleo, la aguda presión de la competencia internacional y el acelerado cambio tecnológico, quienes diseñan e implementan políticas públicas están bajo la presión de encontrar nuevas formas o fórmulas que reconcilien el desarrollo económico con la cohesión social. Una de las recomendaciones iría en el sentido de poner un énfasis especial en políticas activas en el campo de los mercados de trabajo, tendientes a convertirlos en mercados más efectivos. La mayor transparencia de la demanda y oferta de trabajo al nivel local, y la proximidad de los actores, facilita el ajuste de los mercados de trabajo y el proceso de toma de decisiones en el ámbito práctico. Las decisiones al nivel local también favorecen las innovaciones locales en la provisión de políticas activas por parte de varios actores locales involucrados en el mercado de trabajo.

- *La contribución de las iniciativas locales al desarrollo en el mejoramiento de la eficiencia y el impacto de las políticas públicas.*

La descentralización institucional ha sido una de las características principales de muchos de los países mas avanzados en los últimos años. El desarrollar el diseño y la implementación de ciertas áreas de política económica y social al nivel local puede traer mayores beneficios en términos de elevar la efectividad y eficiencia. Sin embargo, ciertos aspectos de las políticas y los programas locales deben ser coordinados por las autoridades centrales. Por ejemplo, existe un legítimo interés en restringir las actividades puramente promocionales de las localidades ya que esto puede ser inútil

desde un punto de vista nacional. En pocas palabras, los efectos de equilibrio general de las iniciativas locales deben incorporarse a las políticas, y esto usualmente requiere de la coordinación con los niveles centrales. Los asuntos de la descentralización y la subsidiariedad son complejos, y los esquemas institucionales adoptados pueden variar de un país a otro. La historia, la política, sea un sistema federal o unitario de gobierno, la homogeneidad económica y social de un país, son todos ellos factores que afectarán el grado de autonomía más propicio para las agencias o cuerpos locales y regionales así como la elección de los asuntos a los que tal autonomía aplicará.

Muy frecuentemente no existe una evaluación sistemática de los programas de apoyo al desarrollo local. Es de la incumbencia de las autoridades públicas impulsar una cultura de evaluación y cotejo, así como de ajustar los programas o de alterar la fórmula de actores implicados en la conducción, diseño e implementación de los esfuerzos cuando los estudios sugieran que ello es requerido.

- *La asociación público-privada y el desarrollo regional*

La promoción de la asociación público privado para el desarrollo local ha sido un elemento central de las programas. Las demandas de autogestión y desarrollo regional “desde abajo” se han visto inspiradas en el contenido de las experiencias de movilización social para el desarrollo comunitario llevadas a cabo en los Estados Unidos y en algunos países europeos, especialmente Gran Bretaña, que en general buscaban revitalizar áreas que enfrentaban problemas de cierres de plantas y declive económico de largo plazo, a través de la redirección de las fuentes de financiamiento privado hacia nuevos instrumentos de desarrollo. Este auge del asociacionismo entre los sectores público y privado (el *partnership*), como se ha podido observar involucra nuevas formas de acción requiriendo de una actitud empresarial de parte de ambos grupos de actores: los públicos y los privados.

Los enfoques adoptados subrayan la importancia de los diferentes tipos de *partnership* tales como la subcontratación de instituciones no gubernamentales para la provisión de servicios específicos, o la creación de centros en áreas deprimidas que concentran los recursos públicos y privados bajo un mismo techo. Las experiencias han destacado el papel que estas instituciones no gubernamentales y no lucrativas pueden jugar en el incremento de la efectividad- costo y de la calidad de las políticas locales de generación

de empleos. Los intermediarios tales como las agencias locales para el desarrollo, consideradas una innovación pocos años atrás, se han convertido en un elemento común en las políticas de desarrollo locales y regionales de numerosos países.

### ***Recomendaciones:***

Las experiencias revisadas sugieren la utilidad de imprimir un enfoque estratégico a la gestión del desarrollo regional. Este estudio concluye que la entidad necesita tomar una mejor ventaja de sus recursos y fortalezas, así como eliminar debilidades, lo cual puede lograrse, parcialmente, a través de la adopción de un enfoque estratégico en sus programas de fomento económico.

Ello involucraría una transformación de las políticas, en la medida en que los programas de desarrollo económico de los otros estados se han transformado hacia políticas industriales al nivel estatal (especialmente los que podrían considerarse como competidores). Recientemente, estos estados han venido desarrollando estrategias específicas en el objetivo de reforzar los esfuerzos de modernización en sectores particulares (clusters) en vez de competir por la atracción de nuevas empresas. Las estrategias también han tendido a centrarse en el financiamiento, la infraestructura y la base técnica necesaria para atraer y generar nuevas empresas y/o elevar la competitividad de las empresas existentes. La existencia de una estrategia de desarrollo económico coherente, bien elaborada, articulada, que esté orientada al fomento de industrias específicas se ha convertido en una de las estrategias más efectivas en la promoción económica para estas entidades.

¿Como se puede lograr un trabajo colectivo a nivel estatal para crear empleos y crecimiento económico en Sonora? El objetivo debería ser construir **capacidad de desarrollo** económico en todos los niveles a lo largo del estado. En los capítulos III y IV se ha ofrecido información acerca cómo lo están ensayando regiones y provincias de otros países, lo mismo que se han discutido asuntos y enfoques para utilizar esta información a fin de hacer más efectivos los propios programas estatales de apoyo al desarrollo económico local y regional. Un buen número de análisis de la política

nacional y de los programas estratégicos de otros estados se han revisado para asistir el desarrollo de opciones.

El estado necesita una re-inversión substancial en componentes esenciales de su infraestructura para permanecer competitivo en la economía mundial, teniendo en mente que la noción de infraestructura ha tomado un significado más amplio en los noventa.

Por ejemplo, la tecnología de telecomunicaciones está cambiando dramáticamente la forma en que, en el futuro cercano, se conducirán tanto los negocios como el gobierno. Los requerimientos de infraestructura en el área de las telecomunicaciones, tales como derechos de acceso, líneas de fibra óptica, y equipamiento en comunicaciones, será tan importante como los factores de localización tradicionales (carreteras y caminos, sistemas de agua y drenaje, etc.). Con una población creciendo rápidamente y el hecho de la existencia de recursos escasos, se deben encontrar formas más eficientes del uso y desarrollo de la infraestructura tradicional, incorporando nuevas tecnologías de conservación, reciclamiento, etc. La capacidad y los recursos de fuerza de trabajo son un factor competitivo dominante, y otros estados están invirtiendo en la capacitación continua y actualizada de sus residentes como una política económica crucial. De nuevo, la inversión en la infraestructura estatal debiera reconocer estas nuevas realidades, debieran estar dirigidas hacia áreas y sectores que provean los mejores rendimientos en el futuro, para todos los sonorenses, y debieran ser construidas bajo el criterio de la innovación en respuesta a problemas críticos.

Una mejor colección de información y estadística, así como su coordinación y diseminación, son requerimientos de decisiones efectivas de política pública acerca de prioridades estratégicas y de inversiones para el desarrollo económico. Para que cualquier programa de desarrollo económico resulte en la efectiva implementación de iniciativas, la estadística y el análisis económico exacto y proveídos a tiempo, son elementos cruciales. No podremos enfocarnos en la colocación de nuestras acciones y recursos en el largo plazo si no entendemos las condiciones y los retos económicos. No podremos tomar ventaja de oportunidades a menos que conozcamos que ellas existen. La economía estatal es muy complicada y la forma en que los *clústers* industriales se conforman y evolucionan está cambiando rápidamente, en la medida en que ello resulta de los requerimientos de localización industrial. Para que el desarrollo económico sea

viable en el largo plazo, es necesario tener capacidad, institucionalizada, para la investigación avanzada y la planeación que pueda:

- \* Colectar, integrar y coordinar información proveniente de agencias estatales y programas locales y regionales relevantes;
- \* Usar la innovación tecnológica para desarrollar el “estado del arte” de las bases de información, de las técnicas de análisis y de predicción, y de los métodos de disseminación de la información.
- \* Monitorear los cambios económicos y demográficos/sociales/políticos claves;
- \* Aprender acerca de lo que se está haciendo en otros lugares; y
- \* Conducir y propagar análisis comprensivos y oportunos que puedan ser utilizados por *policy-makers*, analistas. por quienes practican el desarrollo económico, por los negocios, etc.

En lugar del enfoque tradicional de proveer subsidios para industrias o empresas individuales, los gobiernos y las sociedades al nivel local/regional han empezado a enfocarse más en la creación de medios ambientes, entornos, que sean favorables para todos los negocios que busquen crecer en el nuevo mercado global. Las economías más competitivas serán aquellas que ofrezcan a las compañías el entorno más completo y efectivo y las instituciones para construir su ventaja competitiva.

Este cambio en las políticas implica una perspectiva diferente en el uso de los incentivos. Si se van a tener incentivos, programas e instrumentos para estimular la retención y creación de empleos e inversiones, es necesario que sean bien concebidos, diseñados e implementados para asegurar el impacto máximo por cada peso gastado, y se requiere que estos sean accesibles y “amigables para el usuario”. Casi todos los estudios sobre el tema señalan que los incentivos a nivel estados y localidades caen en los lugares bajos de los listados de factores de localización. De hecho, el principal beneficio de los incentivos no se deriva de su uso actual sino de la *marketing edge* que uno gana como resultado de su disponibilidad.

Tendría sentido usar incentivos con objetivos discretos para apoyar aquellos *clusters* o sectores en una estrategia estatal como claves para el desarrollo económico. Por



ejemplo, si el cluster fuera de tecnología ambiental, procesador de alimentos, etc., querríamos dirigirle incentivos fiscales, impulsar la inversión en I & D, en nuevas tecnologías y equipamiento productivo, y reentrenamiento. Estos incentivos deberían estar disponibles para pymes que sean el futuro del estado en términos de trabajos y crecimiento económico. Los incentivos deben complementar una estrategia de inversión integral, y una estrategia de inversión proveería la estructura contra la cual todos los incentivos a los negocios debieran ser medidos.

## Referencias

- Aglietta, Michael. 1979. *Theory of Capitalist Regulation*; New Left Books, Londres.
- Aguilar Barajas, Ismael. 1993. Descentralización Industrial y Desarrollo Regional en México. El Colegio de México.
- Aguilar, Luis F. 1996. "Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana"; *Foro Internacional* vol. XXVI, No. 1-2. El Colegio de México.
- Albuquerque, Francisco. 1997. "Metodología para el desarrollo económico local", Santiago de Chile, Dirección de Desarrollo y Gestión Local – ILPES.
- Albuquerque, Francisco. 1996. *Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico*. RIADEL, Documentos de Trabajo No.5; Santiago de Chile.
- Amin Ash y Robins K. 1990. Distritos Industriales y Desarrollo Regional. Límites y Posibilidades. En Pyke F, Beccatini, G. and Sengenberger W. (1990)
- Amin Ash y Thrift, N. 1993. Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects, Paper to the *Seminar on Challenges in Urban Management*, Newcastle University, March 25- 27,
- Amin, Ash (ed) 1994. *Post-Fordism: A Reader*. Blackwell. Oxford.
- Aydolat, P. and Keeble, D. (eds.) 1988. *High Technology Industry and Innovative Environments*. Routledge, Londres.
- Banco Mundial. 1996. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, EEUU.
- Bartik, Timothy, 1995. *Management Policies in Local Government Finance*; Upjohn Institute; EEUU.
- Beltrones Rivera, Manlio Fabio. 1996. Discurso pronunciado durante la instalación del CEDESA, 14 de febrero de 1996. Fuentes: *El inversionista*, 17-23 de feb. 1996; p. 12-13; y CEDESA, Boletín Desregulación Económica, año I, no.1, junio de 1996.
- Ben Franklin Partnership Program. Home Page. Internet: <http://www.benfranklin.org/partner.html>.
- Benko G. y Lipietz A. 1992. *Las Regiones que Ganan*; Ediciones Alfons El Magnanim, Valencia España.
- Best, M. H. 1990. *The New Competition*, Polity Press, Cambridge.
- Blakely, Edward 1989. *Planning Local Economic Development*. Newbury Park. Sage Publications; Londres.
- Boisier, S., F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo y P. Vergara .1992. La Descentralización: El Eslabón Perdido de la Cadena Transformación Productiva con Equidad y Sustentabilidad, Cuadernos del ILPES No. 36, CEPAL-ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Boisier, Sergio. 1993. Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales, Doc. 93/19, *Serie Ensayos, ILPES-ONU*, Santiago de Chile, Noviembre.
- Boisier, Sergio. 1996. Política Regional en una era de globalización: ¿Hace sentido en América Latina?, Doc. 96/33, *Serie Ensayos, ILPES-ONU*, Santiago de Chile, Mayo.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel. 1997. *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, España, Taurus.
- Boyer, Robert. 1986. *La Teoría de la Regulación: Un Análisis Crítico*, La Decouverte Paris
- Brace, Paul y Gary Mucciaroni, 1992, "The American States and the Shifting Locus of Positive Economic Intervention", *Policy Studies Review* (Policy Studies Organization / School of Public Affairs-Florida International Univ.) Vol 10, No. 1. pp.151-73.
- Burstein Mark y Roldnick Arthur. 1994. "Congress Should End The Economic War Among The States". In *Federal Reserve Bank of Minneapolis, Annual Report 1994*, vol.9, no. 1, March.
- Campbell, Duncan. 1994. "Inversión Extranjera, Inmovilidad de la Fuerza de Trabajo y Calidad de los Empleo". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, num.2. OIT-Ginebra.
- Cappellin, R. and Batey, P.W. (ed) 1993. *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. Pion. London.

- Carnoy, M. 1993. 'Multinationals in a Changing World Economy: Whither the Nation-State?', in M.Carnoy, M.Castells, S.S.Cohen & F.H.Cardoso (eds.) *The New Global Economy in the Information Age*, Pennsylvania, Penn State Press.
- Castells, Manuel. 1989. *The Informational City*; Edward Arnold, Londres.
- Cauces* (Revista). 1997. noviembre; Hermosillo, Sonora.
- Cauces* (Revista). 1998. "Motores del Desarrollo Económico"; marzo-abril, Hermosillo. P.9.
- CEDESA, Consejo Estatal de Desregulación de la Actividad Económica y Simplificación Administrativa. 1996. Boletín Informativo del Consejo "Desregulación Económica", año 1, núm. 1. Hermosillo, Sonora.junio.
- CEDESA, Consejo Estatal de Desregulación de la Actividad Económica y Simplificación Administrativa. 1997. Boletín Informativo del Consejo "Desregulación Económica", año 1, núm. 3, p. 4. enero. Hermosillo Sonora.
- CfED. Corporation for Enterprise Development. 1995. States Development Report Card, 1994. Estados Unidos
- CIAD, A.C. (Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo). 1997a. *Prestación de Servicios*, Hermosillo Sonora.
- CIAD, A.C. (Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo). 1997b. *Boletín Ciad*; vol. 6 num. 4 julio-agosto, Hermosillo Sonora.
- Ciccolella, M. 1994. "Territorios Integrados y Reestructurados. Un nuevo contexto para el debate sobre el Estado y la planificación". En Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP, Guatemala.
- Cook P. y Hume D. 1988. The Compability of Market Liberalization and Local Development Strategies. *Regional Studies* 23,3, 221-31
- Cooke, P. and Morgan, K. 1993. The Network Paradigm. New departures in Corporate & Regional Development. *Environment & Planning D: Society and Space* 11, 543-564.
- Copreson. 1998a. 1er Informe de Actividades. En *Revista CAUCES (1998)*
- Copreson. 1998b. 3er Informe de Actividades. En
- Coriat, B. 1990. El taller y el robot: Ensayos sobre el fordismo *y la producción en masa en la era de la electrónica*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1992
- Coriat, B. 1995. *Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Coy, R. 1992. Cooperation Networks and Innovatives roles for employers' and worker's organization – Experiences from Pennsylvania. Trabajo presentado en la Conferencia Internaciona sobre Desarrollo Regional en España, Valencia, 17-19 de Noviembre
- CPS, A.C. (Centro de Productividad Sonora A.C.). 1995. Perfil del Proyecto "Centro de Productividad Sonora"; Documento interno, Hermosillo Sonora.
- Curbelo, J. L.; Alburquerque F.; De Mattos C. y Cuadrado J.R. 1994. Territorios en Transformación. Análisis y Propuestas. CSIC, Madrid, España.
- Cheema Shabbir y Dennis Rondinelli, 1983 (comps.) *Decentralization and Development*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Del Río Gómez, Clemente y J. Ramón Cuadrado Roura, 1992. *El Papel de los Servicios a la Producción en la Nueva Política Regional*; ILPES (ONU/CEPAL), Programa de Capacitación; Doc. CPRD-D/118.
- Doeringer, P.B., and D.G. Terkla. 1995. "Business strategy and cross-industry clusters." *Economic Development Quarterly* 9: 225-37.
- Duncan, S., Goodwin, M. and Halford, S. 1993. Regulation Theory, the Local State and the Transition of Urban Politics; en *Environment and Planning D: Society and Space* 11, 1
- Echevarría, M. C. 1993. El papel de las Agencias de Desarrollo en a Política Regional Española. Boletín Económico de Información Comercial Española, No. 2387, Madrid, España.

- EDA, Economic Development Administration. 1997. *An Overview of State Science & Technology Strategic Planning*. State Science and Technology Institute/EDA. Agosto, EEUU.
- Eisenger, Peter, 1993. *The Raise of the Entrepreneurial State*. The University of Wisconsin Press, Madison.
- El Imparcial: "Propondrán ley de fomento económico", 4 de agosto de 1998, sección *Mercados*.
- El Inversionista, Semanario Local. 17-23 de feb. 1996; p. 12-13
- Engelhardt, D. 1996. 'The Aloine Convention - an Example of Cross-border Cooperation in Regional Planning'. EUREG 4, 1996. ARL Hannover.
- Ettlinger, Nancy. 1994. The Localization of Development in Comparative Perspective; *en Economic Geography*, vol 70, no. 2. Abril. pp. 144-66.
- Executive Office of Economic Affairs, Massachusetts. 1993. *Choosing to Compete. A Statewide Strategy for Jobs*. EEUU
- Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992. *Regional Economic Development and Public Policy*, Research Division, K.C.
- Fosler, R. Scott 1988 (de.) *The New Economic Role of American States: Strategies and Institutions for a Competitive World Economy*; Oxford University Press, N.Y.
- Friedmann J. y Weaver C., 1979. *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain*. Princeton/New Jersey.
- Galaz Tapia, Luis. 1995. Visión estratégica del desarrollo económico de la región Sonora-Arizona". En Del Pardo Roberto y Martín Dueñas Corrales (compiladores) *México y Sonora al Fin del Milenio*, Hermosillo, Sonora, Memorias del Primer Congreso de Economistas de Sonora, pp. 45-53.
- Gándara Magaña, Javier. 1998. Entrevista de la *Revista Así*, No. 410. 2ª. Quincena de enero. pp. 14-19, Hermosillo, Sonora.
- Garza, Gustavo. 1983. "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México". En *Demografía y Economía XVII: 2*. El Colegio de México.
- Glasmeier, Amy K., and Bennett Harrison. 1997. "Response: Why Business Alone Won't Redevelop the Inner City: A Friendly Critique of Michael Porter's Approach to Urban Revitalization." *Economic Development Quarterly* 11(1): 28-38.
- Gobierno del Estado de Sonora, Cuarto Informe de Gobierno, 1995.
- Gobierno del Estado de Sonora. 1992. Plan Estatal de Desarrollo 1992-1997. Poder Ejecutivo Estatal. Hermosillo, Sonora.
- Gobierno del Estado de Sonora. 1995. IV Informe de Gobierno, administración de Manlio Fabio Beltrones Rivera, Hermosillo, Sonora.
- Goodwin M. y J. Painter. 1996. Local Government, the Crisis of Fordism, and the Changing Geographies of Regulation. *Transactions of Institute of British Geographers* NS21.
- Guillén, Arturo. 1996. "Balance de la Privatización en México", *Revista Iztapalapa* Año 16, No. 38 (extraordinario); México.
- GTEC, Greater Tucson Economic Council. 1999. "Future West: Business for Greater Tucson", Arizona, EEUU. (<http://www.futurewest.com>)
- Harding Alan. 1996. *Coalition-Formation and Urban Redevelopment*. European Institute for Urban Affairs, Liverpool; I John Moores University; Liverpool, U.K.
- Harvey, Davis. 1994. "Flexible Accumulation through Urbanization: Reflections on "Post-modernism" in the American City" In Amin (1994).
- Harvey, David. 1989. *The Condition of Post-Modernity*; Blackwell, Oxford.
- Hay, Colin 1994a. "Moving and Shaking to the Rythm of Local Economic Development: Toward a Local Schumpeterian Warfare State?"; *Lancaster Working Papers in Political Economy*, Political Economy of local Governance Series. Working Paper 49. october 1994.

- Hay, Colin 1994b. 'Crisis, What Crisis? Re-Stating the Problem of Regulation', Lancaster
- Held, J.R. 1996. "Clusters as an Economic Development Tool: Beyond the Pitfalls." *Economic Development Quarterly* 10: 249-61.
- Henton, Douglas, John Melville, and Kimberly Walsh. 1997. *Grassroots Leaders for a New Economy: How Civic Entrepreneurs are Building Prosperous Communities*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hepworth, M. 1989. *Geography of the Information Economy*. Belhaven Press. London.
- Hirst, P. and Zeitlin, J. 1992. Flexible Specialization vs Postfordism: Theory, Evidence and Policy Implications. En Storper y Scott (eds) *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Routledge, Londres; pp. 70-115.
- Hooghe, L. 1996. *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford.
- IMPIVA. 1999. Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de Valencia, Programas de Apoyo 1999. INTERNET:(<http://www.impiva.es/redimpiva/reimp.html>)
- Indiana Economic Development Council Inc. 1994. *Investing in Indiana*. Indianapolis, EEUU.
- Jessop B., K.Nielson & O.K.Pedersen. 1993. 'Structural Competitiveness and Strategic Capacities: Rethinking State and International Capital', in J.Hauzner, B.Jessop y K.Nielsen (eds.) *Institutional Frameworks of Market Economies*, Aldershot: Avebury.
- Jessop, Bob. 1992. 'From the Keynesian Workfare State to the Schumpeterian Workfare State', *Lancaster Regionalism Group*, Working Paper 45.
- Jessop, Bob. 1993. 'Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy', *Studies in Political Economy*, No. 40, 7-39.
- Jessop, Bob. 1994a. Post-Fordism and the State, in Amin A. y Jones, G.W. *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*; Aldershot. Gower
- Jessop, Bob. 1994b. 'Post-Fordism and the State', in A.Amin (ed.) *Post-Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwell.
- Kaplinsky, Raphael. 1989. "Industrial Restructuring in the Global Economy", *IDS Bulletin*, vol. 20, no. 4.
- Karnminga, H. 1988. 'What is This Thing Called Chaos?', *New Left Review*, 181.
- Keating, Michael. 1992. 'The Continental Meso: Regions in the European Community', in L.J.Sharpe (ed.) *The Rise of Meso-Government in Europe*, London: Sage
- Keating Michael. 1993. 'The Politics of Economic Development: Political Change and Local Development Policies in the United States, Britain, and France', *Urban Affairs Quarterly*, 28 (3), 373-96.
- Lash, S. and J. Urry. 1987. *The End of Organised Capitalism*; Polity Press, Cambridge.
- León Balderrama, Jorge I. 1997. *Integración Internacional y Desconcentración Industrial: Hacia un nuevo patrón de localización industrial en México*. Universidad de Sonora, Departamento de Economía Tesis de Licenciatura. (inédito),
- Lindström, B./Veggeland N./Hedegaard L. 1996. *Regional Policy and Territorial Supremacy*. NordREFO 1996: 2. Stockholm.
- Logan, J. and H. Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*; University of California Press. Londres.
- Maillat, D. y Lecoq B. 1992: New Technologies and The Transformation of Regional Structures In Europe: The Role Of The Milieu. *Entrepreneurship and Regional Development* 4, 1-20.
- Massey, Doreen. 1984: *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production*. McMillan, Londres.
- Matus, Carlos. 1993. *Estrategia y Plan*, México, Siglo XXI, 10ª edición.
- Mayer, M. 1994. Post-Fordism in City Politics, en A. Amin (1994)
- Molotch, H y J. Logan. 1990. The Space for Urban Action: Urban Fortunes; A rejoinder, *Political Geography Quarterly* vol. 9, no. 1.

- Munnich, Lee (dir) 1995a. *Emerging Principles in State and Local Economic Development: A Benchmarking Tool*, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, State and Local Policy Program, Report, University of Minnesota. EEUU.
- Munnich, Lee W. Jr. (dir) 1995b. *State and Local Economic Development Strategy Summit*. HHH Institute of Public Affairs, University of Minnesota.
- Nagel, 1995. En Munich, Lee (dir) *State and Local Economic Development Strategy Summit*. State and Local Policy Program, HHH Institute of Public Policy, University of Minnesota, EEUU.
- Noyola, Pedro y González, Armando, 1994. México y la Apertura Internacional. *Foro Internacional* vol. XXXIV, no. 4. El Colegio de México;pp 609-625.
- Ohmae, Kenichi. 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies.*; Free Press.
- Oregon Economic Development Department:(<http://www.econ.state.or.us/keyindus.htm>).
- Osborne D. y Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to the Pentagon*. Addison-Wesley Publishing Co.
- Parkinson, M., Bianchini, F., Dawson, J., Evans, R. and Harding, A. 1993. *Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community*; Commission of the European Community, Luxemburgo
- Peck, J. and Tickell, A. 1994a. Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development, *Geoforum* 23, 2 (), 347-65
- Peck, J. and Tickell. 1994b. Searching for a New Institutional Fix: The After-Fordist Crisis and Global-Local Disorder, en Amin (1994: 280-315).
- Peck, Jimmie & Jones, M. 1994. 'TECs: Schumpeterian Workfare State, or What?', Paper presented at the Institute of British Geographers, University of Nottingham, January.
- Pete Roberts. 1993. Strategic Planning and Regional Development: Lessons from the European Perspective, *Regional Studies*, Vol.27, pp. 759-768
- Piore, M. and C. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*; Basic Books, New York.
- Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations* ; Free Press, New York:
- Porter, Michael. 1996. "New Strategies for Inner-City Economic Development." *Economic Development Quarterly* 11(1): 11-27.
- Pyke F, Beccatini, G. and Sengenberger W. 1990. *Los Distritos Industriales y las pequeñas Empresas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España (título original del Trabajo *Industrial Districts and inter-firm cooperation in Italy*, OIT, Geneva).
- Pyke F. & Sengenberger W. 1992. *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.
- Reich, Robert, 1991. *The Work of Nations*; Knopf , New York.
- Rico, A. 1988. La experiencia Valenciana en la promoción de la innovación" *Papeles de Economía Española* No. 35,
- Rosenfeld, Stuart A. 1995. *Industrial Strength Strategies: Regional Business Clusters and Public Policy*. Aspen Institute.
- Rosenfeld, Stuart A. 1996. *Overachievers, Business Clusters that Work: Prospects for Regional Development*. Chapel Hill, NC: Regional Technology Strategies.
- Rosenfeld, Stuart A. 1997. "Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development." *European Planning Studies* 5(1): 3-23.
- Sabel, Charles F. 1989. 'Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economies'. In Hirst and Zeitlin (eds): *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain*. Oxford.: Berg.
- Saxenian, AnnaLee. 1994. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Massachusetts: Harvard University Press.

- Scott, Allen J., 1988. Flexible Production Systems and Regional Development: The rise of new industrial spaces in North America and Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.12, no. 2.
- Schmitz Hubert y Bernard Musyck, 1994. Distritos Industriales en Europa ¿Lecciones de Política para los Países en Desarrollo?. En *Investigación Económica* 209, julio-septiembre, UNAM, México.
- Seigel, Beth y Devon Windel. 1999. Strategic Approaches to Regional Economic Development. En *Communities & Banking Features* No. 17. Banco de la Reserva Federal en Boston, Estados Unidos. Consultado vía internet en la siguiente dirección: <http://www.bos.frb.org/public/featur17.htm>.
- Sengenber, Werner. 1993. Desarrollo Local y Competencia Económica Internacional; *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, No. 4.
- State and Local Policy Program, Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs. Twin Cities Industry Cluster Project. <http://www.hhh.umn.edu/Centers/SLP/edweb/cluster.html>; Internet. Accessed Feb. 10, 1998.
- Stöhr, Walter y Taylor D.R.F., eds, 1981. *Development from above o below? The Dialectic of Regional Planning in Developing Countries*; Wiley, Nueva York
- Stöhr, Walter. 1987. Regional Economic Development and the World Economic Crisis; *International Social Sciences Journal* 112, 187-97.
- Stöhr, Walter. 1989. Regional Policy at the Crossroad: An Overview; en Swyngedoun, Moulert, Peters y Stöhr (eds) *Regional Policy at the Crossroad*, J. Kingsley, London.
- Stone, C.L. and Sanders, H.T. (eds.) 1987. *The Politics of Urban Development*. University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C.L., 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*; University Press of Kansas Lawrence.
- Storper, Michael. 1993. Regional 'Worlds' of Production: Learning from Innovation in the Technology Districts of France, Italy and the USA, *Regional Studies* vol. 27, no. 5
- Swyngedoow, E.A.. 1992. 'The Mammon quest. 'Glocalisation', interspatial competition and monetary order: the construction of new spatial scales.'. In Dunford and Kafkalas (eds), *Cities and Regions in the New Europe; the Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*. London: Belhaven.
- Syrett Stephen, 1993. Local Economic Initiatives in Portugal. Reality o Rhetoric?, *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 17, no. 4.
- Tickell A. y J. A. Peck. 1995. Social Regulation after Fordism: Regulation Theory, Neo-liberalism and the global-local nexus, *Economy and Society* 24, 357-86.
- Treuner, P. & Foucher, M. (ed) 1995. *Towards a New European Space*. ARL-Verlag. Hannover.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1996. Desarrollos Recientes de la Política Regional. La Experiencia Europea. *Revista EURE*, Vol. XXII, No. 65. Santiago de Chile.
- Vázquez Ruiz, Miguel Angel. 1997. Fronteras y Globalización. Integración del Norte de México y el Suroeste de Estados Unidos. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- Veggeland, Noralv. 1997. Regional Governance and Regionalización. A New planning Perspective. 37th Congreso de la Asociación de Ciencia Regional de Europa (ERSA) Roma, Italia. 26-29 de Agosto.
- Velasco, R. 1994. El Papel de las Agencias de Desarrollo en la Política Regional Europea. En Curbelo (1994).
- Wai-Chung Yeung, Henry. 1994. Critical Review of Geographical Perspectives on Business Organizations and the Organization of Production: Towards a Network Approach. *Progress in Human Geography*. Edward Arnold. UK.
- Wong González, Pablo. 1991. Impactos Regionales del TLC. En Covarrubias, Alejandro y Jose Luis Moreno (comps.): *Sonora ante el TLC*, El Colegio de Sonora- Fundación Friedrich Ebert, México.
- Wong González, Pablo. 1995. "Hacia una Nueva Política de Desarrollo Regional en México". En Del Pardo y Dueñas. 1995. *México y Sonora al Fin del Milenio. Memorias del I Congreso del Colegio de Economistas de Sonora*, A.C. Hermosillo, Sonora, México.

- Wong González, Pablo. 1997a. Integración de América del Norte: Implicaciones para la Competencia y Competitividad Internacional de Regiones, ILPES/ONU, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Documento 97/17 Serie Investigación. Santiago de Chile.
- Wong González, Pablo. 1997b. La Paradoja Regional y Regionalismos Emergentes en México: entre la globalización y el centralismo, Serie Ensayos, Documento 97/36, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, ILPES-ONU, Santiago de Chile.
- Wong González, Pablo. 1997c. Conflict and Accommodation in the Arizona-Sonora Region. Trabajo presentado en Conferencia Internacional: Challenged Borderlands, Transcending Political and Cultural Boundaries, Klagenfurt, Austria, septiembre 23-28.
- Wong González, Pablo. 1998. Globalización e Integración Internacional: Nuevas Estrategias de Desarrollo Regional Transfronterizo, Foro sobre Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe, United Nation Centre for Regional Development (UNCRD), Bogotá, Colombia, 1-3 de Diciembre, pp. 41-64.
- Wong González, Pablo. 1999. Desarrollo Regional y ordenamiento Ecológico del Territorio: Los Retos de la Planificación Territorial en el Siglo XXI. Conferencia Magistral del Ier Congreso Nacional Sobre Ordenamiento Ecológico del Territorio. Hacia la Planeación Territorial de México en el Siglo XXI. Semarnap/Universidad de Guadalajara/ACUDE/Gobierno del Estado de Jalisco/PNUD. Tepotitlán de Morelos, Jalisco, 28-30 de julio.



