

PUNTO DE ENCUENTRO DE LA REGIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REEDICIÓN O CONFIRMACIÓN DEL CONCEPTO Y ALCANCE EN ESPACIOS EN VÍAS DE DESARROLLO

*Esther Beatriz Iglesias Lesaga**
*Ángel Luis Rocha Aceves***

La comprensión y aplicación de criterios encontrados en la determinación de las regiones en México por parte de los actores políticos, económicos y sociales en los documentos que sirven de guía en la aplicación de políticas para el fomento de las actividades económicas en el territorio nacional, como el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo, propician la ineficiencia y en ocasiones la neutralización de acciones, nulificando los propósitos originales de promover el bienestar de la población.

A la región se le requiere considerar de manera explícita y cambiante, capaz de ajustar tendencias en sus relaciones sociales de producción, principales actividades económicas y límites geográficos.

En este contexto, es importante la relación entre las estrategias que adoptan las organizaciones y la cultura dominante en el espacio en cuestión.

Los objetivos del trabajo son revisar el concepto *región* que se aplica en los planes de desarrollo y su tendencia en el proceso de crecimiento y desarrollo de México y proponer indicadores que puedan incluirse en los planes de desarrollo para que sea posible el “desarrollo regional” incluyente.

* Investigadora Titular de Tiempo Completo, Directora de la Revista *Problemas del Desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM; Investigadora perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt, Nivel I. (estherb@servidor.unam.mx)

** Doctorante en Ciencias de la Administración. División de Posgrado de la FCA-UNAM. (aluisrocha@hotmail.com)

Prolegómenos

Teniendo presente que el espacio es cambiante en concordancia con la acción que el hombre ejerce sobre éste para su transformación, cualquier teorización para regionalizar es por sí misma aplicable únicamente en un tiempo histórico coyuntural o en todo caso de un plazo mediano.

Si consideramos que la más tradicional noción de región se enraíza con la acción del hombre sobre la naturaleza, y que las explicaciones para conocer el verdadero grado de las diferencias geográficas y de las reacciones humanas en el devenir histórico estarían dadas a través de lo que Fernand Braudel (1969) –recordando a Marc Bloch (1949)– nomina *geohistoria*, es justamente a través de ésta que podemos interrogarnos acerca de la existencia de la llamada región homogénea. Evidentemente toda región homogénea supone estigmatizar, de algún modo, la naturaleza y también limitar los elementos que el hombre dispone como tal para transformarla.

Toda esta reflexión nos remite a la vieja noción de región, en tanto que vocación. La región había nacido y se había ido conformando en función de lo que su espacio geopolítico le ofrecía en su entorno. La región no podía producir ni inventar otro tipo de actividades que las que por tradición se le habían ido agregando de acuerdo a la limitada acción de los hombres que detentaban aquel espacio.

En todo esto, se había dejado de lado que la realidad histórica es ante todo cambiante y móvil en su naturaleza y que una región es por vocación homogénea en un determinado tiempo coyuntural y que a partir de ese momento se aplican ciertas transformaciones que cambian incluso el aprovechamiento de los recursos naturales en el desarrollo de las fuerzas productivas, la forma en que se relaciona con sus mercados, la manera en que alterna con su entorno y, lógicamente, la forma en que va incorporando un sello propio a su *hinterland*.

La lógica de reproducción del fenómeno regional tiene que ver directa e indirectamente con las transformaciones que se producen en las relaciones sociales de producción y, por ende, con la acción del capital y el modo en que éste se apropia de la fuerza de trabajo.

El estudio de una región no sólo debe tener una perspectiva geohistórica, aunque ésta fuera el hilo conductor, debiera primar la existencia de la región como tal a partir de la jerarquización que se ha utilizado para incorporar a las variables o indicadores que se eligen para medirla. Todo ello implicaría que estas últimas deberán ser capaces de poder examinar a la región en una perspectiva de tiempo largo, junto con análisis coyunturales más empíricos que no pierdan de vista la transformación dialéctica que cualquier espacio es permeable de sufrir pero al que no debe aplicarse un recorte de tipo estático para el análisis de la región como tal. Es necesario recordar que las diferentes formas de acumulación del capital en un espacio o región requieren, por lo tanto, de perspectivas analíticas en las que se incluyan análisis sincrónicos y diacrónicos.

La región: homogénea, funcional, nodal o polarizada

Los criterios utilizados en el espacio gubernamental mexicano para identificar un espacio regional –en el cual aplicar las diferentes políticas públicas en bien de un mejor desarrollo económico– son diversos y en muchos casos ajenos a la propia naturaleza del concepto de región.

Tal y como explicitamos al comienzo de esta ponencia, no existe actualmente una definición única para este concepto. Hay quienes lo definen como un "espacio continuo que, por diversas características provenientes del medio físico, biótico o de la actividad humana adquiere, en el tiempo, coherencia interna y unidad funcional" (Daus, 1982). Todo ello implica el respeto a los códigos y prácticas socioculturales específicas, con valores difíciles de remover, y conocimiento compartido de las actividades económicas preponderantes, que actúa como *instrumento de asociación y de participación* de sus habitantes.

El interrogante que inmediatamente surge después de esta definición se refiere a la validez temporal en la cual se inserta. No cabe duda que si todo espacio es cambiante y lo hace acorde con los códigos y las prácticas socioculturales específicas y en función del interés de quienes lo habitan o se apropian del mismo para el desarrollo de sus actividades económicas la región como tal cambia de rostro cada vez que es requerida por necesidades internas o externas al espacio límite que un momento dado fue señalado como su propia frontera.

Los límites físicos y la vocación socioeconómica de una región son, por lo tanto, coyunturales. Las regiones homogéneas como tal tienen un periodo de vida que a su desaparición dan lugar a otro tipo de región, y en este caso podemos hablar de región funcional nodal o polarizada y su delimitación obedece a principios de interrelación, de interdependencia entre espacios estrechamente articulados entre sí, de manera similar a la noción ecológica de ecosistema, pero especializado. La identificación de regiones funcionales no depende de la uniformidad de los rasgos predominantes, sino de cómo éstos se organizan para conformar estructuras espaciales diferenciadas. De esta manera, la cohesión interna entre los elementos y espacios heterogéneos sustituye el criterio de uniformidad utilizado para la delimitación de regiones homogéneas. Toda región funcional se estructura a partir de uno o varios centros, nodos o polos que constituyen núcleos de impulso. Éstos pueden ser una o varias industrias motrices o uno o varios centros urbanos a partir de los cuales se organizan espacios polarizados.

Por lo tanto, la región funcional, nodal o polarizada, surge como oposición a las regiones homogéneas.

El concepto de región polarizada fue elaborado por el economista francés Perroux, en 1955. En su teoría, el autor concede a la industria el papel de polo de la organización regional, a partir del cual se estructuran redes, por las cuales se difunde el desarrollo hacia otras áreas de la región. Con base en la teoría de Perroux, se desarrolló, en la década de los setenta, la política de los polos de desarrollo o de crecimiento que posteriormente fue abandonada por sus escasos logros en el equilibrio del desarrollo regional, y porque al dar un papel dominante a la industria no era suficiente para explicar la organización de espacios funcionales en países subdesarrollados donde la actividad terciaria e, incluso, la agricultura, son –o por lo menos eran preponderantes en ese momento– los motores del crecimiento.

Actualmente, es generalizado delimitar regiones funcionales a partir de uno o varios centros urbanos que concentran la población, actividades y servicios, los cuales estimulan

flujos migratorios, comerciales e informativos, entre el centro y un área de influencia que se presenta como funcionalmente dependiente y cuyo tamaño o distancia está estrechamente vinculado a la jerarquía del nodo urbano. Las redes de transporte y comunicación constituyen los canales a través de los cuales se mueven los flujos y se estructura el espacio funcional.

La regionalización funcional es un instrumento de gran valor para reordenar las divisiones territoriales y administrativas de un país, cuando este reordenamiento se orienta a buscar espacios propincuos, articulados a un centro administrativo. La propincuidad garantiza una interacción espacial eficaz entre administradores y administrados y la prestación más eficiente de servicios públicos y sociales.

Por otro lado se encuentran los defensores del llamado "dualismo económico" (las teorías de causalidad acumulativa o del desarrollo polarizado), que mantenían la tesis de que, una vez abierta la brecha que separa las áreas ricas de las pobres, las fuerzas libres del mercado tienden a fijar la riqueza en el territorio originando una polarización creciente de los niveles de desarrollo, a menos que se intervenga contrarrestando dicha tendencia. La planificación regional en la década de los sesenta se inspiró en gran medida en los postulados de este enfoque.

La región y el dualismo económico

Entre los principales representantes de dualismo económico cabe señalar a Myrdal (1957) y Hirschman (1958), para quienes un modelo de causación acumulativa explicaba mejor que un análisis en términos de equilibrio estático los procesos de desarrollo económico y social. Myrdal empleaba los conceptos de "efectos retardadores" y "efectos difusores" (mientras que Hirschman hablaba de "efectos de polarización" y "efectos de difusión") para exponer su análisis. Así, las economías de aglomeración y las indivisibilidades productivas estimulaban el crecimiento progresivo de la productividad y la producción en las zonas más desarrolladas. Por el contrario, las regiones menos desarrolladas podrían sufrir un efecto regresivo si sus trabajadores emigran dejando sus mercados vacíos y disminuyendo la oferta de trabajo por parte de trabajadores jóvenes y cualificados, al tiempo que se dificultaban los movimientos del capital hacia regiones menos desarrolladas. La desigualdad se reforzaba por el flujo de ahorro de las zonas atrasadas a las centrales, donde existía demanda de capital con una rentabilidad alta y segura. Entre los efectos difusores, que podrían compensar a los anteriores, se encontraban una mayor demanda de productos primarios y la tendencia a la difusión del avance tecnológico desde el centro. Además, se reconocía la posibilidad de que se diesen situaciones de deseconomías externas por elevación de los salarios u otros factores derivados de la excesiva concentración. En general, la visión de ambos autores era bastante pesimista respecto de las posibilidades de compensación, por lo que recomendaba que los gobiernos de los países desarrollados interviniesen para poder alcanzar una mayor equidad regional.

Los postulados del "crecimiento dual" de Myrdal y Hirschman coincidían con los argumentos que el economista francés Francois Perroux había desarrollado unos años antes (1955) para explicar la interacción entre sectores industriales. En contra de las tesis del equilibrio, Perroux afirmaba que el crecimiento sostenido de la producción total tiende a concentrarse en unos cuantos sectores cuya tasa es superior al resto. Estos sectores líderes podrían actuar como polos de crecimiento estratégico en un espacio económico interindustrial, iniciando procesos de un crecimiento autosostenido que se expandiría al resto

de la economía. Boudeville, colaborador de Perroux, contribuyó a transformar la noción de "polo de crecimiento" en un concepto aplicable al espacio geográfico; serían las ciudades en las que se ubicaban las industrias clave, las que se convertirían en polos de desarrollo para la región.

El enfoque del crecimiento económico dual tuvo importantes implicaciones sobre la práctica del desarrollo en los países occidentales durante los años de la gran expansión de la economía mundial, que van de 1951 al comienzo de la crisis en 1973-74 (Cuadrado, 1988). En primer lugar, el reconocimiento del dualismo económico, tanto en el plano internacional como interregional, justificaba la intervención de los gobiernos para intentar modificar dichas desigualdades. En el ámbito internacional se justificaba la necesidad de una política de cooperación al desarrollo destinada a los países del Tercer Mundo, y en el ámbito nacional se justificaba la aplicación de una política de desarrollo regional. Apelando al principio de equidad, se argumentaba que no era social ni políticamente aceptable la existencia de amplias diferencias económicas y de nivel de bienestar entre las distintas regiones de un país, o que una parte de la población tuviera que abandonar sus lugares de origen para poder lograr un puesto de trabajo y un nivel de ingresos aceptable.

Era preciso, pues, aplicar una política regional cuyo principal objetivo fuese reducir dichas disparidades tratando de impulsar el desarrollo de las áreas atrasadas y, en su caso, la recuperación de las que estuvieran en retroceso. No obstante, la política regional adquirió un carácter subsidiario dentro de la política económica general, al concebirse más como una política de redistribución de renta o como un sistema de compensación, que como una política económica activa con capacidad plena.

En segundo lugar, los postulados referentes a la existencia de sectores líderes de la economía y la difusión del desarrollo desde esos centros a través de un sistema jerárquico funcional, determinaron que, a la hora de desarrollar las regiones más atrasadas, se pensase siempre en la industria. De ahí que haya podido afirmarse que las políticas regionales de este periodo fuesen, sobre todo, políticas de industrialización.

En tercer lugar, y en conexión con el punto anterior, se determinaba una estrategia de acción basada en la creación de polos de crecimiento. La racionalidad de esta estrategia mantenía que, con recursos limitados, sería ineficiente intentar diseminar pequeñas inversiones por todo el territorio. En su lugar, deberían seleccionarse algunos centros urbanos (preferentemente aquellos que ayudasen a diseñar una jerarquía urbana racional) para concentrar en ellos programas de inversión que se beneficiarían de economías de escala y economías externas de aglomeración. Este polo de crecimiento inducido permitiría desarrollar no sólo el centro urbano sobre el que se ubicaba, sino toda su área de influencia al producirse los efectos de difusión o "trickle-down".

En definitiva el desarrollo se vinculaba muy estrecha y directamente a una estrategia de industrialización, término que en bastantes casos fue sinónimo, a su vez, de la instalación y/o potenciación, en las regiones elegidas, de grandes complejos industriales que operaban en los sectores entonces considerados como líderes dentro del proceso de crecimiento económico (se trataba, en definitiva de la conocida política de polos de desarrollo).

Región y crecimiento equilibrado

Los partidarios del crecimiento dual presentaban, sin embargo, algunos puntos de encuentro con los defensores del crecimiento equilibrado. Por ejemplo, el carácter secundario de la dimensión territorial. De hecho, ambos defendían la necesidad de una integración funcional del territorio. Esto es, la existencia de un sistema de ciudades organizado en una jerarquía funcional en la que cada ciudad estaría rodeada por un área de influencia. Dado este marco, la irradiación de los efectos difusores del desarrollo desde un centro urbano sería proporcional a su tamaño y a las funciones que asumiese, de forma tal que los impulsos del cambio económico serían transmitidos desde los niveles más altos a los más bajos de la jerarquía. Así, las áreas más atrasadas económicamente coincidirían con las más aisladas, que ocupan, además, los niveles más bajos de la jerarquía. El corolario de esta línea de razonamiento, para los partidarios del crecimiento dual, es que una forma de inducir el desarrollo sería la creación de centros de crecimiento, concebidos como un medio para enlazar las regiones más atrasadas con el sistema nacional, de modo que los efectos difusores de los centros urbanos llegasen hasta los niveles territoriales inferiores.

Una "llave-industria" es caracterizada por la tarifa de crecimiento muy alta, un alto grado de la dependencia intra e interindustrial, así como tener una posición dominante en el mercado (Pletsch, 1981). Teóricamente, entonces, una vez que emerja un polo del crecimiento, otros sectores económicos y los establecimientos específicos que están en contacto con este poste prosperarán también.

No obstante, respecto de los mecanismos de difusión y distribución del desarrollo y la riqueza, caben varias interpretaciones posibles, lo que daría lugar a dos corrientes divergentes dentro de este mismo paradigma. Por un lado, los defensores del "crecimiento equilibrado", para quienes son los propios mecanismos de mercado y el libre funcionamiento de la economía los que permiten la expansión del desarrollo y la riqueza. Según los modelos ideados por esta corriente, la evolución de las disparidades entre distintas unidades espaciales (naciones o regiones dentro de un país) dependía únicamente de la disponibilidad de recursos naturales, capital y ahorro, así como de la capacidad empresarial, dándose por supuestos la movilidad de todos estos factores, por lo que el equilibrio en el espacio económico era algo que se produciría de forma lógica. El capital saldría necesariamente de las zonas más desarrolladas en busca de mayores ingresos para la inversión (a través de menores costos salariales); y a la inversa, la mano de obra tendería a emigrar de las zonas de baja productividad buscando mejores salarios. Las disparidades que puedan darse en los niveles de empleo, renta o el coste de los factores sólo reflejarían la existencia de desfases transitorios en el proceso que a medio o largo plazo conducen al equilibrio.

Los centros del crecimiento, según Hoover (1971), son "lugares en donde existe o se puede fácilmente crear la condición necesaria para la posibilidad de empleo que se amplía y especialmente la infraestructura pública y las economías externas que la mayoría de las actividades requieren. Entonces se espera que tales centros del crecimiento atraigan a viajeros y los nómadas de alrededores por el exceso de trabajo y al mismo tiempo estimulen el crecimiento secundario del empleo en algunas de estas áreas". El centro ideal del crecimiento, si emerge naturalmente o como resultado de la política del gobierno, fomentará el desarrollo económico en los alrededores menos prósperos. A menudo, en términos de la política del gobierno, la incitación del desarrollo periférico ocurre a través de acoplamientos con el polo del crecimiento situado en un centro del crecimiento. El potencial para el desarrollo periférico significativo (más allá del centro cada vez mayor) depende, según lo define Myrdal, de los llamados efectos de la turbulencia y de la extensión.

En la terminología de Hirschman, estas fuerzas de oposición se llaman polarización y gotean con flujos de baja intensidad. Efectivamente, si los efectos de la extensión compensan los efectos de la turbulencia, las áreas que rodean el centro del crecimiento pueden prosperar. Hirschman sugiere que estos goteo-abajo, o efectos separados, pueden tomar la forma de compras y/o de inversiones hechas por el polo del crecimiento para rodear áreas periféricas. Idealmente, las periferias desarrollarán bastantes contactos con la región cada vez mayor y alcanzarán –eventualmente– un estado en el cual el crecimiento sea independiente económicamente. Debe ser observado que ambos, los separados y los efectos de la turbulencia, tienden a funcionar simultáneamente pero no son mutuamente exclusivos. Es la fuerza relativa de un excedente del efecto al otro que determinará el éxito de la estrategia del centro del crecimiento. La mayoría del crecimiento polo/centro, teórico y aplicado, ha asumido que una industria o una firma importante con rasgos de la invención o de la innovación sería el agente del crecimiento, hecho éste que Schumpeter (1954) ya había estudiado previamente en su investigación clásica. Sin embargo, dada la importancia siempre de acrecentar una educación cada vez más alta y acorde a todos los aspectos de la sociedad moderna, de algún modo referida a la naturaleza investigación-orientada de la universidad, y de la prominencia de aumento de los enlaces de alta tecnología de la industria-universidad, parece enteramente razonable creer que la universidad moderna es, de hecho, un polo del crecimiento que incita crecimiento y prosperidad de región/comunidad.

La región: Territorio y milieu innovador

A finales de los años setenta y durante toda la década siguiente, un nuevo parteaguas surge en la dinámica económica. El espacio regional como tal debe reacomodarse a la globalización económica y ello afecta a determinados espacios locales que se ven obligados a cambiar la competitividad empresarial para subsistir o retransformarse como tales.

La relación entre modernidad y territorio pasa por la economía del conocimiento, es entonces cuando el *territorio* se transforma en una variable muy significativa (Rullani, 1997). En esta reflexión de Rullani, se necesitan realizar interpretaciones acordes con el nivel de desarrollo socioeconómico del territorio, que conduzcan a la optimización de la incorporación de esta variable espacial.

Rullani (1994) plantea que: "Las empresas y los países ganadores en esta carrera hacia la competitividad son los que han conservado su *core* de identidad tradicional y que, a través de una evolución acertada y dinámica, lo han ajustado a las nuevas metodologías de producción del conocimiento y de los bienes". "Otra forma de decirlo: cada país ha podido soportar mejor la presión competitiva producida por la industrialización, usando elementos pertenecientes a su tradición para reaccionar", Narodowski y Sierra (2001).

Una vez fortalecido el territorio como tal, abre paso, en muchas ocasiones, al llamado *milieu innovador* que enfatiza el papel del ambiente local como llave de los comportamientos innovadores.

No cabe duda que el desarrollo económico local se configura y sella según el grado y participación de individuos y grupos en el ámbito de control, es decir, el poder determina la estructura de gobierno del *milieu*.¹ (Estos conceptos los desarrollamos con mayor detalle en un ensayo que denominamos: “La transición hacia un *milieu* innovador en un espacio mexicano”).²

La dimensión espacial, en tanto que región económica con una larga historia en cada una de las localidades que la ha ido conformando como *distrito industrial*, ha generado un *substractum sui generis* que eventualmente permitiría aplicar planes estratégicos adecuados tanto a los cambios organizacionales como a los procesos de innovación para configurar o transformar ese territorio o *milieu* en uno innovador.

El concepto de *milieu* innovador subraya el papel de la innovación en el desarrollo de los distritos industriales. Por esta razón es tan importante no conformarse con pertenecer únicamente a un distrito industrial y disfrutar de economías de escala externas, ya que esto no significa necesariamente una ventaja competitiva permanente: la globalización del espacio económico incrementa la competencia, reduce el valor relativo de las economías externas e induce a un ajuste de los sistemas productivos locales.³

Configurada, entonces, en su sentido asociativo, participativo y unificador, la *región* no puede comprenderse sino *en el marco* de la *globalización* y no *frente* a ella, pues de lo contrario se conduciría a una nueva equivocación consistente en oponer la *globalización* a la *región*, o a lo global con lo local, o a lo global con lo estatal.

¹ Becattini (1991) define al distrito industrial como una entidad socioeconómica que se caracteriza por la coexistencia activa de una comunidad abierta de gente y de una población segmentada de empresas. Puesto que la comunidad de gente y la población de empresas viven en la misma área geográfica, ellas se entrecruzarán. Las actividades productivas y la vida diaria se empalman. La comunidad es abierta porque la naturaleza industrial del distrito y los problemas relacionados de ingresos crecientes implican flujos de ida y vuelta de bienes y de gente. La población de empresas es segmentada en el sentido de que las diferentes fases del proceso de producción están divididas entre las empresas, y porque cada una de las cuales se especializa en una o varias fases. El concepto de *milieu* fortalece el de *distrito industrial* de Marshall. Recordemos que para Maillat y Perrin (1992) el *milieu* conjuga un sistema de producción, en un todo coherente, en una cultura técnica. El espíritu empresarial, las prácticas organizacionales, los patrones de comportamiento corporativos, el *know-how*, la forma en que las tecnologías son usadas y los mercados son entendidos como los factores que conforman tanto una parte constituyente como integral del *milieu*.

En otras consideraciones Camagni (1991) y Maillat (1993), por su parte, afirman que el *milieu* puede concebirse como un sistema que ayuda a reducir los costos de transacción y facilita el flujo de información entre empresas. Por otra parte, Quévit (1991) sostiene que el *milieu* es una mezcla de formas de organización que es capaz de tener su propia estrategia dentro de un ambiente turbulento y competitivo.

² Iglesias Lesaga, Esther y Angel Luis Rocha Aceves, “La transición hacia un *milieu* innovador en un espacio mexicano”, México, en dictamen, 2006, 30 págs.

³ La proposición de Marshall (1919) sin duda fue innovadora al dotar de un valor equivalente a las economías de escala internas, que hasta ese entonces eran el concepto dominante para explicar cómo mejora la división del trabajo y cómo crece la eficiencia y productividad de una empresa.

Los actores resaltan que el concepto de distrito industrial deja de lado los siguientes aspectos, que hoy en día son relevantes para la transformación del sistema productivo:

- No le confiere un papel estratégico a la innovación.
- Aunque acepta que el empresario juega un papel de liderazgo en el desarrollo económico, deja de lado el papel que juegan los actores locales en los procesos de cambio estructural.
- Considera al territorio como un espacio geográfico con límites rígidos.
- No considera el crecimiento de las actividades de servicios

Iglesias – Rocha, *Op. cit.*

Esta nueva dimensión espacial a partir de un territorio transformado en *milieu* innovador nos remite a considerar, dentro de los niveles de planeación estatal e interestatal, la necesidad de contemplar los límites del poder político en cuanto al diseño de esta planeación. La globalización ha creado sus propias leyes en las que se afirma que mientras más local, más global, de manera que los espacios regionales en transición estarían marcando otro tipo de límites al propio espacio regional. Los límites también han sido generados y manejados por sus propios poderes políticos locales y debieran entrar en concertación con los responsables de la programación.

Algunos autores consideran que el indicador *localidad* debiera ser introducido para relacionar los procesos de reestructuración productiva con los sistemas de intercambio y producción globales, junto con la posibilidad de incluir en el análisis una variedad de formas de acumulación (Vázquez-Barquero, 2002).

Si un Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivo principal el crecimiento armónico de los diferentes espacios nacionales, nos parece pertinente que se incluyera, por todo lo aquí expuesto, este indicador como una parte importante del mismo.

Sector y región: ¿dimensiones distintas?

De acuerdo a las diferentes reflexiones aquí asentadas, la concepción de región ha ido evolucionando según los requerimientos de orden interno por parte de los demandantes de ese espacio y en concordancia con los de orden externo que requerían los cambios necesarios para incorporar esas fronteras, tanto en el mercado interno como el externo. Las diversas transformaciones de tipo coyuntural en las que el espacio tuvo necesidad de adaptarse crearon diferentes programaciones que a nivel nacional se sincronizan con el espacio político: los mal llamados planes nacionales de desarrollo o planes sexenales (duración temporal del poder ejecutivo).

La población del país no es interpretada en sus necesidades tal y como se esperaría de la derivación de las propuestas de sus gobernantes. De esta manera los signos positivos de las variables macroeconómicas no reflejan una mejora en el bienestar de los habitantes. Igualmente ocurre con la creación de empleos que no son suficientes y sólo representan las exigencias inmediatas de los propietarios de los medios de producción. Frente a esto nos preguntamos: ¿donde está la región que merece una planeación?

Desconocer las bondades que ofrecen los espacios en el territorio nacional que se cruzan e interactúan con lógica como redes de pescadores, erosiona el medio ambiente y las posibilidades de progreso. Se atenta contra el trabajo realizado por generaciones y las habilidades acumuladas y transmitidas para mejorar el bienestar de la sociedad.

Trazar líneas entre cerros, lagos, montañas y centros de población, fracciona a los espacios y respectivas comunidades, alterando los ecosistemas y actividades económicas preponderantes.

La planeación juega un papel definitivo, a pesar de que en países emergentes, las más de las veces se convierta en una categoría inoperante para los propósitos de conducción de un país, toda vez que se le utiliza como instrumento para formalizar los objetivos "nacionales" y se aplica como base para desarrollar los programas y proyectos gubernamentales que

indistintamente marcan tiempos y asignación de recursos financieros con escaso razonamiento en el efecto que provocarán en la población y su entorno.

De esta manera encontramos como se desdibuja al territorio: se sobreponen políticas, estrategias y acciones que inhiben el progreso de la población. Impera el enfoque lineal que traducido en el espacio económico se convierte en sectorial. Todo ello deja de lado proyectos que vayan más allá del propio tiempo histórico sexenal y se mutila el problema como tal para atacarlo única y exclusivamente hasta convertirlo en un remedo asistencial. A su vez el orden jerárquico establecido entre los diferentes campos de interés depende de la concepción y compromisos de los administradores públicos en turno.

A las unidades político-administrativas tampoco se les procura el tratamiento de espacios vivos; se les fracciona desde los tres niveles de gobierno. Lo que es para el federal, no lo es para el estatal, ni tampoco para el municipal. La coherencia oficial no existe en la integración del territorio-población en un esquema de producción con cultura propia.

Al sector le falta el espacio donde la población ejecuta las actividades económicas bajo patrones sociales que permitan su permanencia. Le sobra tema y visión macroeconómica; así tenemos el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y los correspondientes Programas Sectoriales, en los que se privilegia la versión lineal que parte de un punto dominante, sin considerar a los intermedios que no corresponden a sus objetivos, empujando las condiciones para la creación de áreas homogéneas, las más de las veces ajenas a la población que las habita, produciendo desventajas que a la postre obligan a su migración.

Del Programa Sectorial al Programa Regional

Dada la vinculación que hay entre el Plan Nacional de Desarrollo, que es una visión global del entender del Ejecutivo Federal sobre los puntos en conflicto o motivo de apoyo para su crecimiento y/o desarrollo del país, y el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación, los Programas Sectoriales interpretan, a partir de dicha categoría, su participación sexenal, elaborando proyectos bajo la perspectiva lineal de la actividad económica, sin mezclar población-beneficio o población-perjuicio en su hábitat.

Así la perspectiva del territorio y de sus habitantes llega a ser ajena a las medidas contempladas en estas instancias de ejecución de obra. Indicadores como el multiplicador de la inversión, del empleo, analfabetismo, infraestructura básica para el desarrollo de las actividades económicas en un marco de modernidad, cultura e intereses locales, habilidades de la población en la producción u oferta de servicios y relación intermunicipal, no forman parte del cuerpo programático. En todo caso se yuxtaponen, sobre todo a nivel de algunos planes gubernamentales para los estados del interior de la República, ciertos “desarrollos” que hacen a una implementación técnica de la mano de obra –generalmente requerida por la maquila– mediante cursos especializados que les permita acceder temporalmente al mercado de trabajo con el fin de impedir que en algunos espacios rurales se incremente la migración interestatal o extra-frontera. Sobre esto hemos encontrado algunos ejemplos al respecto en ciertas planeaciones sucedáneas inherentes al territorio nacional y que corresponden a la marcha del Plan Puebla Panamá (PPP) para algunos estados del sureste mexicano, caso el estado de Yucatán.

A su vez, es necesario destacar que la planeación sectorial no se encarga de las micro-variables. Deja de lado la estructura del problema de planeación regional e insiste en una

estrategia de crecimiento lineal: Se inicia en un punto y se termina en otro, sin tomar en consideración las alteraciones positivas o negativas (ruptura espacial) que tiene que realizar para cubrir su objetivo. El espacio es sólo un elemento por el que pasa dicho sector. No es el lugar en el que se desempeña la población, en el que se tejen las bases socioeconómicas a partir del conocimiento junto con el cambio que la injerencia de factores externos obligan a generar para su preservación.

En cierta manera la política sectorial atenta contra las comunidades que coexisten en áreas definidas por sus vasos comunicantes y complementariedad en su funcionamiento. Ni las barreras administrativas les detienen. El Estado y el municipio son figuras en las que se ejerce el presupuesto, fraccionando en ocasiones la estructura productiva de los espacios que se identifican como regiones, sin medir consecuencias. En gran medida esto ocurre debido a que los planes nacionales de desarrollo se realizan en función de la unidad de análisis estatal y dentro de ésta se “complementan” los pequeños desarrollos municipales en los que cada funcionario compromete su prestigio creando algún “bien” que la mayoría de las veces no tiene nada que ver con las prioridades señaladas para un mayor crecimiento en el espacio estatal o en apoyo a sus diferentes territorios en expansión,

El trabajo del hombre y las bondades de la naturaleza crean en principio los límites de los espacios, dando paso a la formación de regiones con códigos interactuantes.

La Región: Alcances conceptuales de las políticas públicas regionales en México

A partir de la invocación al Federalismo se considera a la descentralización como la única capaz de rendir “mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable”.⁴

Entre los numerosos objetivos rectores y estrategias que se señalan, destaca el diagnóstico que se realiza en el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, para hablar de una solidez macroeconómica para el país –una nueva fortaleza durante los últimos años– que le permitan al Estado nacional desarrollar acciones que promuevan una relación equilibrada entre los Poderes de la Unión. Es en función de ciertos considerandos que se elaboran “una serie de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales” para diferentes temas de prioridad nacional.

La ambigüedad conceptual en el uso de categorías analíticas, tales como “programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales” denota desde el primer momento la falta de un criterio homogéneo que permita calificar adecuadamente cada una de estas unidades de análisis. No cabe duda que la región como tal –al margen de cualquier definición al respecto– es un espacio que alberga a las otras unidades de análisis aquí señaladas y que, según se enumeran, aparecen ordenadas sin orden jerárquico y, por lo tanto, dan lugar a una serie de incongruencias que posteriormente se manifiestan en las diferentes programaciones tanto a nivel federal como estatal.

Nos preguntamos entonces: ¿Qué debe entenderse por un Plan Nacional de Desarrollo?

⁴ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, SEGOB, 30 de mayo de 2001, primera sección, pág. 32.

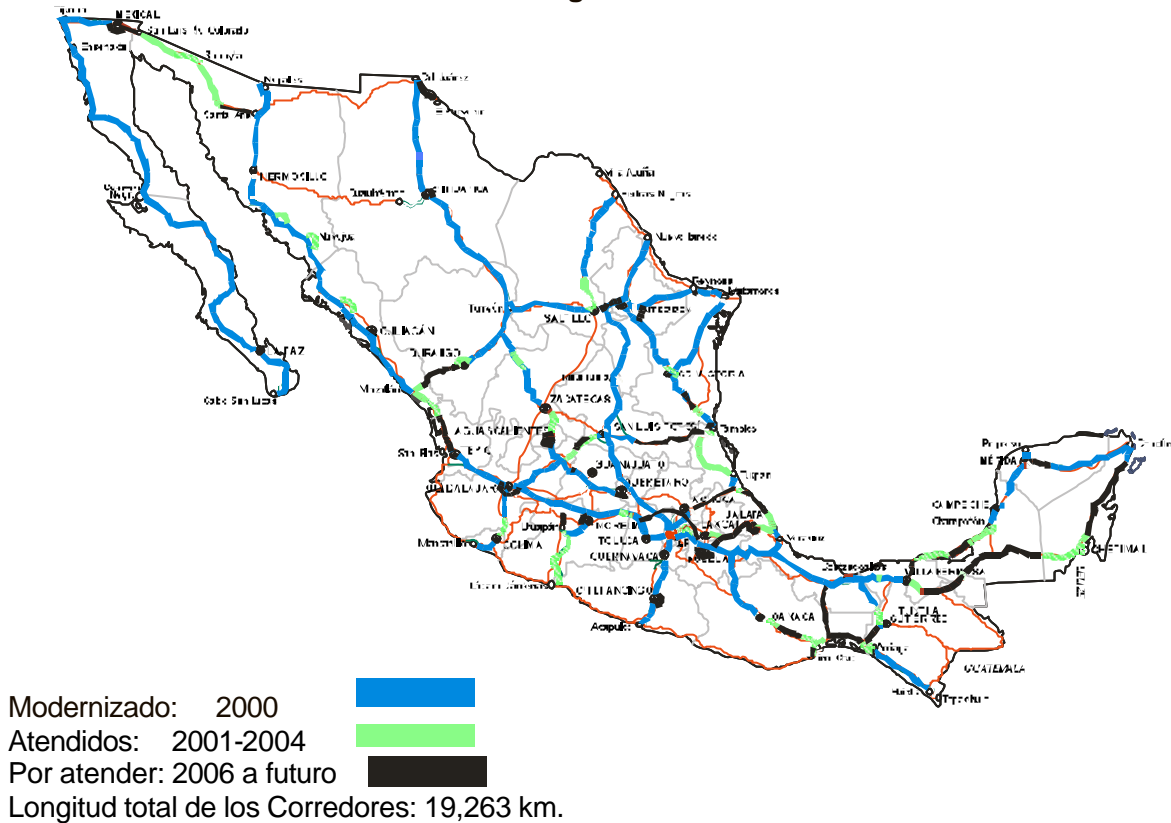
En principio creemos que, organizando jerárquicamente los niveles conceptuales, el Plan se compone de la estructura que cubre al espacio físico nacional, de manera tal que las programaciones debieran ser una parte del mismo en tanto que podrían conjugarse como bloques dentro de la propia estructura y los cuales permitirían albergar en forma coordinada los espacios sectoriales de la economía regional. Sin embargo, en las políticas públicas de México no se planifica a nivel estructural sino lineal y de este modo los programas sectoriales, estatales y municipales se manejan de manera autónoma y esto conlleva no sólo a la yuxtaposición en la planeación sino que deriva en situaciones erráticas.

Dicho de otro modo, creemos que debido a que la convergencia de las acciones derivadas de las diferentes categorías del proceso administrativo es difícil de precisar, los enfoques a distintas distancias y con diferentes niveles de competencia no sólo no son complementarios, como debieran ser, sino que en ocasiones se transforman en excluyentes de las obras que van directamente a beneficiar a la población residente en ese espacio.

La visión global del gobierno federal propone líneas generales de acción que se convierten en programas sectoriales a cargo de las secretarías de Estado, y por ello se implementan con recursos federales, pero con modificaciones constantes durante el año lectivo, provocando ajustes en las metas, de tal suerte que la mayoría de las veces los beneficios colaterales que implican la realización de obra pública, se ven reducidos exclusivamente al propósito original del sector.

El Gobierno Federal aplica su criterio y lo instrumenta a partir de la implementación de los programas sectoriales con megaproyectos, por ejemplo: "En infraestructura carretera, las acciones se concentran en contar con una red carretera moderna y eficiente, para lo cual, se han llevado a cabo importantes trabajos para su modernización, dándole un especial énfasis a la inversión privada, a la continuidad de los proyectos prioritarios y a la puesta en marcha de obras nuevas; asimismo, se le ha dado una significativa importancia a la capacitación y promoción del desarrollo tecnológico, lo que nos ha permitido contar con nuevas alianzas de inversión y avanzar así en la modernización de la red carretera. Para alcanzar estas metas se continuó con la modernización de los 14 corredores carreteros (véase detalle en Figura 1).

Figura 1



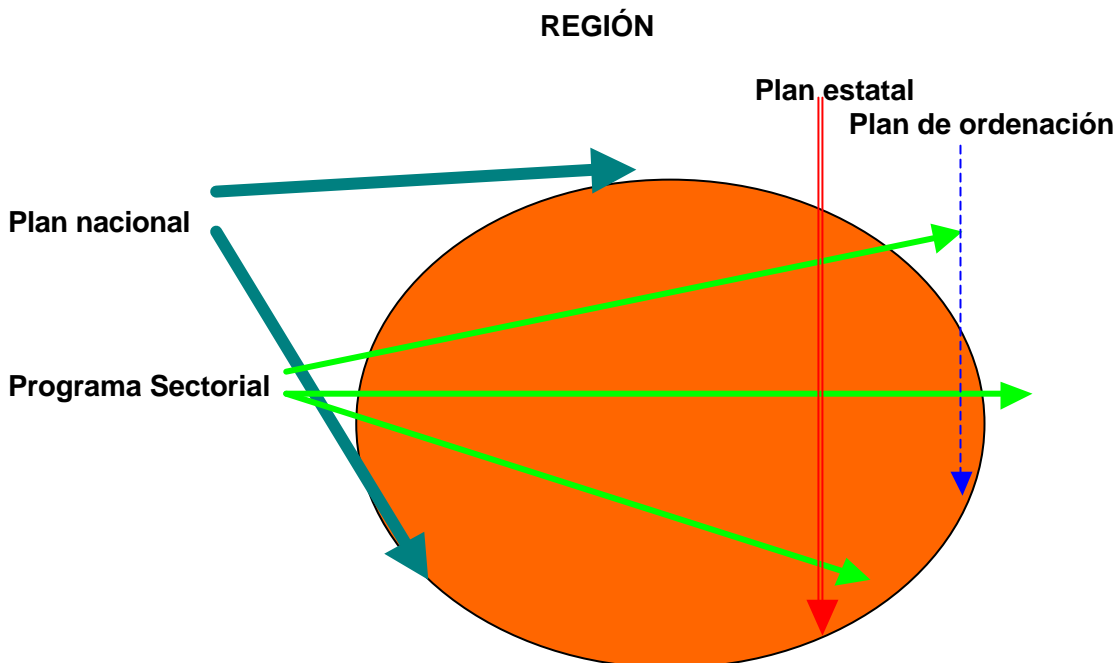
Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Sexto Informe de Labores*, México, SCT, septiembre de 2006.

Si enfocamos la lente en el plano social, es necesario subrayar que los gobiernos de los estados, por su parte, llevan a cabo su ejercicio de promoción de las actividades económicas, con mínimas referencias a la población, tanto para identificar las bondades de la obra pública como para alertar de los problemas que requieren atención.

En esta profusa generación de programas sectoriales y planes estatales, se pueden encontrar subprogramas los que, a su vez, se acompañan de otros proyectos y que, por la falta de un criterio matricial en su concepción, propician objetivos distintos para espacios iguales, neutralizando los efectos positivos que se diseñaron para el territorio, al que conciben inerte y pasivo, sin habitantes que lo transformen, al igual que ahistórico en su quehacer, y por lo tanto, no merecedor de un análisis que contemple las raíces culturales y sus cambios.

Por lo tanto y a partir de la revista conceptual que precede a este apartado, hemos dejado en claro que no importa bajo qué categorización teórica se elija para definirla, una **región** no se compone nunca de una suma aleatoria ni caprichosa de unidades y esto es precisamente lo que ocurre cuándo pretendemos definir a la **región** según la aplicación de políticas públicas a nivel municipal. De este modo, el universo es el conjunto de municipios que componen al Estado, por lo tanto, las acciones giran alrededor de los límites municipales que son reagrupados para identificarlos como “regiones”, en función de su perfil económico y participación en la aportación de impuestos al erario estatal. Los proyectos se piensan de municipio a municipio guiados por actividades atractivas para los empresarios. A lo anterior debemos agregar ahora una falta de coincidencia programática entre los niveles gubernamentales en los que no siempre coincide el trabajo federal con el estatal.

Figura 2



A este panorama, donde se interceptan las fronteras de dos poderes, se le agrega un nuevo espacio, el de la autoridad municipal, que trata de ceñirse a la perspectiva del gobierno estatal, y en muchas ocasiones omite solucionar carencias básicas acumuladas que impiden el crecimiento de las localidades que componen al municipio. Es el caso del libramiento ubicado en Salinas Cruz (Oaxaca), en el cual la supercarretera que se encuentra en el programa sectorial y el libramiento periférico en el plan estatal no coinciden con la necesidad de un puente que una a dos localidades interactuantes del municipio, obra con la cual se superaría una barrera natural sin alterar el ecosistema y al mismo tiempo se apoyaría el desarrollo local.

En este ejemplo –elegido al azar entre muchos– encontramos fraccionada a la región, con periodos de vida expuestos a decisiones externas que no consideran los antecedentes ni requerimientos para fortalecer su desarrollo. Una vez más los cortes coyunturales, lineales,

se imponen a los estructurales e históricos. La orientación económica se injerta a un organismo que no siempre es capaz de aceptar la transferencia de tecnología que debe aplicarse junto con la capacitación adecuada de la población que debe manipularla y estos son apenas otros de los indicadores a tomar en cuenta si no se quiere caer en el riesgo de fracasar.

A manera de conclusión

En esta rápida ojeada sobre las políticas públicas gubernamentales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en la que sólo nos hemos enfocado en la conceptualización de la región como lente desde el cual se visualiza el desarrollo, hemos hallado más de un problema que debieran tenerse en cuenta para ir reduciendo errores, aquilatando esfuerzos y mermando las grandes desigualdades regionales del país. De este modo resumimos algunos puntos nodales para esta planeación:

*El respeto al federalismo en bien de la descentralización se anula como intención cuando no existen límites en bien de una proyección socioeconómica para una región en donde se persiga un desarrollo que reduzca las desigualdades y que se manifieste sustentable y equilibrado para los intereses de las mayorías de la población.

*Toda política pública a nivel regional no debe yuxtaponer los diversos planes para ese espacio en función de dar prioridad a diferentes poderes federales, estatales o municipales gubernamentales en turno.

*La **región** es cambiante y su planeación merece tomar en cuenta variables sincrónicas y diacrónicas en las que incluyan su quehacer económico-histórico con el objeto de que su futura planificación no sea una mera coincidencia con sincronías de periodización electoral para aplicar meras políticas administrativas en turno.

*Deben revisarse los conceptos de región, sector, municipio, programas y proyectos para enmarcarlos teórica y espacialmente en su justa dimensión y no en detrimento de la población y del territorio en el que se aplicará la planeación.

*Los intereses locales en favor de las mayorías y manifiestos a través de los poderes emanados de los propietarios de los bienes de producción, tanto de los espacios agrarios o de los centros poblacionales o urbanos deben ser contemplados en cualquier plan de desarrollo y por ende debieran formar parte de las políticas públicas.

*Un territorio transformado en un *milieu* innovador es *per se* un dinamizador expansivo de los límites y alcances económicos de la región y debiera ser tomado en consideración como espacio físico en expansión que no se puede fraccionar ni a nivel sectorial ni municipal ni siquiera estatal sino jerarquizarlo para darle mayor solidez en una reorganización funcional.

*Los planes nacionales de desarrollo debieran tener en cuenta en su confección no sólo el crecimiento económico-espacial de la mayor parte de las veces mal llamada región, sino los intereses de la población y el bienestar a nivel nacional que tienda a reducir las desigualdades intrarregionales y territoriales y que a mediano plazo reduzca los volúmenes de la emigración, al mismo tiempo que se proyecte un estudio de las mentalidades generacionales para realizar proyecciones respecto del alcance de las remesas en un futuro próximo.

Bibliografía

- Becattini, G., "The Industrial district as a creative milieu", en Benko, G., y Dunford, M. *Industrial Change and Regional Development*, London Pinter, 1991, 184 págs.
- Bloch, Marc, *Apologie pour L'histoire: ou, Métier d'historien*, París, Librairie Armand Colin (Cahiers des annals; 3), 1949, 110 págs.
- Braudel, Fernand, *Ecrits sur l'histoire*, París, Flammarion (Champ historique; 23) 1969, 314 págs.
- Camagni, Roberto, *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Londres, Belhaven Press-GREMI, 1991.
- Cuadrado, Roura, J.R, "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988. pp. 68-95.
- Daus, Federico A. (1982), "Fundamentos para una división regional de la Argentina", en *Aportes al Pensamiento Geográfico*, Buenos Aires, núm. 1, Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, 1990.
- Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958. 217 págs.
- Hoover, Dwight W. A, *Teacher's Guide to American Urban History*, Chicago, Quadrangle Books, 1971.
- Iglesias Lesaga, Esther y Angel Luis Rocha Aceves, "La transición hacia un *milieu* innovador en un espacio mexicano", México, en dictamen, 2006, 30 págs.
- Maillat, Denis *et al* (eds.), *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement regional*, Neuchâtel IRER-EDES, 1993, 392 pp.
- Marshall, Alfred, *Industry and Trade*, Londres, Macmillan, 1919, 681 págs.
- Myrdal, G., *Economic Theory and Under-Developed Regions*, New York, Methuen, 1957, 167 págs.
- Narodowski, Patricio y Sierra, Pablo H., "Japón: las PyMEs en un país que cambia", en *Boletín Informativo*, núm. 306, Buenos Aires, 2001, pp. 73-92.
- Perroux, Francois, "The Theory of Monopolistic Competition –A General Theory of Economic Activity", en *The Indian Economic Review*, núm. 2, febrero 1955. pp. 134-43.
- Pletsch, Carl E., "The Three Worlds, or the Division of Social Scientific Labor 1950-1975", en *Comparative Study of Society and History*, 1981, pp. 565-590.

- Quévit, Michel, *Regional Development Trajectories and the Attainment of the European Internal Market*. RIDER, Louvain-la-Neuve, 1991, 40 págs.
- Rullani, E., “Piú locale e piú globale: verso una economia postfordista del territorio”, en Bramanti, Alberto y Mario A. Maggioni, *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Milán, Franco Angeli, 1997, 423 pp.
- Schumpeter, J. A., *History of Economic Analysis*, Londres, George Allen Unwin, 1954, 1260 págs.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, SEGOG, 30 de mayo de 2001.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Sexto Informe de Labores*, México, SCT, Septiembre de 2006.
- Vázquez–Barquero, Antonio, “El desarrollo endógeno, respuesta de las comunidades locales a los desafíos de la globalización”, en *Globalización y alternativas incluyentes para el Siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2002.