



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Y EMPRESARIALES**

TESIS:
**DESARROLLO REGIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA EN
QUINTANA ROO, 1970 A 2010: ESTUDIO DE CASO, MUNICIPIO
DE OTHÓN P. BLANCO.**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORA EN CIENCIAS DEL DESARROLLO REGIONAL

PRESENTA:
M.C. CRUCITA AURORA KEN

DIRECTOR:
DR. DANTE ARIEL AYALA ORTIZ

ASESORES:
DR. CESAR LENIN NAVARRO CHÁVEZ
DR. JOEL BONALES VALENCIA
DR. OSCAR HUGO PEDRAZA RENDÓN
DR. JORGE SILVA RIQUEUR

MORELIA, MICH. MAYO DE 2011



Resumen

En el mundo existe preocupación sobre el crecimiento que no ha venido acompañado por el desarrollo. Las Naciones Unidas y la OCDE frecuentemente centran sus debates sobre las desigualdades económicas y sociales, y hoy cuentan con propuestas para resolver esta situación. Se puede decir que esta imperando un vuelco hacia el desarrollo con rostro humano, por lo que las ciencias económicas enfrentan un reto de distribución de la riqueza y de atención a las poblaciones económicamente no favorecidas. Este trabajo representa una pequeña contribución conceptual y metodológica hacia el estudio de una microrregión con el espíritu de iniciar el proceso que finalmente sirva para replantear el papel del estado y de la sociedad en el diseño de su desarrollo.

Vemos que con todo el crecimiento que se ha logrado en el mundo, vastas zonas permanecen en pobreza y marginación. La solución de este problema parece encontrarse en la gestión pública. Sin embargo, la gestión pública de muchos países subdesarrollados carecen de estructura y procesos que tengan como objetivo el desarrollo equilibrado de los territorios y por consiguiente la equidad entre la sociedad.

Los únicos espacios que experimentan crecimiento son aquellos atractivos a la inversión privada porque generan ganancias. La ciencia económica se ha dedicado a analizar este tema con mucho éxito. Mientras que, los otros espacios que no ofrecen utilidad al capital son abandonados por las inversiones públicas y privadas. Esta situación ocasiona que los habitantes se esfuercen por producir y obtener ingresos sin que ello signifique avances significativos en su nivel de vida. Los indicadores de desarrollo socioeconómico demuestran la marginación en que subsisten.

La gestión pública no cuenta con los mecanismos para conocer los problemas de estas sociedades, por lo consecuente, no es asertivo en su solución. Para lograr el desarrollo de los espacios atractivos y no atractivos a la inversión privada, necesariamente, los gobiernos tienen que intervenir a través de la gestión pública.

La teoría económica neoliberal, seguido por la mayoría de los gobiernos, se ha especializado en conocer como crear riqueza en los espacios atractivos, ésta se debe complementar con otras teorías para no marginar los espacios no atractivos. La responsabilidad de buscar un desarrollo significativo a todos los espacios de un territorio tienen que partir del papel del Estado para impulsar dinamismo en el conjunto de los espacios, incluso articulándolos para que el beneficio de ciertos polos de crecimiento se difundan en todo el territorio.

La situación de desequilibrio regional tiene solución dentro de los conceptos y teorías de la ciencia del desarrollo regional, y dentro de la aplicación consciente de la nueva gestión pública.

Primeramente la gestión pública de los países donde urge el desarrollo equilibrado debe ser innovada para operar con eficiencia, eficacia, equidad y economía. Como todo recurso, el presupuesto público es limitado ante la amplia gama de necesidades apremiantes. Para efficientar el gasto público en proyectos dirigidos al desarrollo, se requiere conocer las necesidades y las potencialidades concretas de las comunidades. Conocimiento que se adquiere de la gente misma. Dado que cada espacio es diferente, los proyectos deben reflejar estas características específicas para impulsar el desarrollo endógeno.

Es así que para iniciar a resolver el problema del desarrollo regional se decidió comenzar con un espacio concreto, a través del estudio microregional aplicado al municipio de Othón P. Blanco, en el estado de Quintana Roo, México. El estudio arrojó información que primeramente comprueba la existencia del desarrollo regional desequilibrado, la falta de desarrollo endógeno y las necesidades urgentes de una nueva gestión pública. Adicionalmente, a través de un proceso participativo, se logra proporcionar propuestas de políticas públicas para encaminar a la sociedad de Quintana Roo hacia el desarrollo endógeno de sus municipios y hacia el desarrollo regional del estado.

Abstract

Growth without development has become a debated topic of the United Nations and the Organization of Cooperation for Economic Development (OCED). These organizations, have for some years, studied the differences in economic and social development of countries around the world and have offered proposals to overcome it. According to their findings and proposals, we can ascertain a focus on human development. This poses a challenge to economic knowledge based on the necessity of theoretically treating the equitable distribution of wealth, and the elimination of poverty in the least developed regions. This dissertation is a humble contribution to the conceptual and methodological framework of microregional analysis with the intention of initiating the process that will finally serve to rethink the role of government and of society in development.

While tremendous advances in economic growth have been produced, vast regions remain in poverty and marginalization. The solution to this problem seems to rest in the public administration. However, in developing countries public administration lacks adequate structure and processes to address proper requisites of regional development and equitable distribution of wealth and opportunities among the society.

Regions that attract private investment experience growth, while those not attractive become marginalized. Economic thought, have for many years studied the development of enterprises based on profit maximization. Undeveloped microregions are usually neglected by theoretical analysis and by both private and public investment, resulting in ineffective efforts made by its population to bring improvements to their standards of living.

In addition, the public administration is uninformed on the real situation of these regions, thereby lacking effective solutions to their development problems. To address equitable development, the state intervention is necessary. Neoliberal theory, adopted by the majority of countries, must be complemented with other theories and policies to eliminate regional poverty and marginalization. It is the role of the state to bring development to all the regions of a territory.

Unequal development has its solution within the theoretical and methodological fundamentals of regional science and in the practical application of innovative public management. Firstly, developing countries should adopt modern processes in their

administration. Advanced countries have already done so. These include practices of efficiency, effectiveness and equity. This helps to allocate resources in its best possible way to address dire needs in least developed areas by capitalizing their local potentials.

Based on the above, this study intends to initiate the solution to regional disequilibrium by focusing on a concrete territory and by applying microregional analysis. The targeted region is the municipality of Othón P. Blanco in the state of Quintana Roo, Mexico. The results obtained show firstly, the absence of local and regional development and therefore the urgent need for innovative public management. Secondly it offers proposals for public policy, through a participatory process, to fight regional disequilibrium in Quintana Roo.

Siglas

ACs	Actores Claves
ANP	Áreas Naturales Protegidas
CEDEMUN	Centro Nacional de Desarrollo Municipal
CEP	Coeficiente de Especialización Productiva
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADES	Comités de Planeación y Desarrollo Estatal
COPLADEMUN	Comités de Planeación y Desarrollo Municipal
CUD	Convenios Únicos de Desarrollo
CIDE	Centro de Investigaciones y Docencia Económica
CUC	Convenios Únicos de Coordinación
ENAPREM	Encuesta Nacional a Presidentes Municipales
EU	European Union
FAFOMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
FAISM	Fondo de Apoyo a Infraestructura Social Municipal

FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del ISSSTE
GATT	General Agreement on Trade and Tariff
INFRATUR	Instituto para el Fondo de Infraestructura Turística
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INE	Instituto Nacional de Ecología
LFPA	Ley Federal de Protección al Ambiente
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MIQRO	Maderas Industrializadas de Quintana Roo
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PNAC	Parque Nacional Arrecifes Cozumel
PIB	Producto Interno Bruto
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural
POAS	Programas Operativos Anuales
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

PRODERS	Programas de Desarrollo Regional Sustentable
POET	Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial
PRONASOL	El Programa Nacional de Solidaridad
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SAGAR	Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SCT	Secretaria de Comunicaciones y Transporte
SECOFI	Secretaria de Comercio y Fomento Industrial
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP	Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEP	Secretaria de Educación Pública
SEPLADER	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP	Secretaria de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaria de la Reforma Agraria
SSA	Secretaria de Salud y Asistencia
TLC	Tratado de Libre Comercio

Glosario

AUTONOMIA: situación que le confiere al municipio el protagonismo y responsabilidad del desarrollo de su población.

CAMBIO INSTITUCIONAL: transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica importante en el desarrollo, en la medida que le brinda dirección a la actuación pública en su respuesta a las exigencias de la nueva gestión pública.

CAPITAL SOCIAL: rasgos de una sociedad como la forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural y los códigos de conducta que condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan el desarrollo de las ciudades, las comunidades y regiones.

CRECIMIENTO ECONÓMICO: proceso que lleva implícito un aumento cuantitativo que se expresa en la generación de riqueza.

DESARROLLO ECONÓMICO: cambios en la calidad de vida de la gente, basados en la distribución del ingreso, aumentos en la producción de riqueza, y mayor consciencia en lo político.

DESARROLLO ENDÓGENO: desarrollo que se produce gracias a la utilización eficiente del potencial económico local que se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y de los mecanismos de regulación del territorio.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local.

DESARROLLO REGIONAL: nuevo planteamiento de crecimiento y desarrollo económico basado en la microeconomía (planificación microeconómica) que contempla tres tipos de política económica interrelacionadas: las políticas económicas sectoriales, las políticas territoriales y las políticas medioambientales.

DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO: se entiende como el desarrollo económico territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, para lo cual se necesita articular las actividades económicas entre regiones y enfocarlo de manera socialmente provechosa.

DESARROLLO REGIONAL DESEQUILIBRADO: desarrollo de una economía nacional que se rige por las fuerzas del mercado y que se caracteriza por un proceso de crecientes desequilibrios en la escala regional.

DESCENTRALIZACIÓN: situación autónoma del gobierno que permite el desarrollo endógeno y la productividad local que se logra a través de políticas públicas relevantes y adecuadas a cada espacio.

ECONOMÍAS SUBDESARROLLADAS: economías abiertas donde el desarrollo está condicionado por factores culturales, históricos y de relaciones económicas diferenciadas.

ECONOMISTAS NO ORTODOXOS: economistas que discuten la aplicabilidad de la teoría clásicas y neoclásicas a las economías menos desarrolladas.

ESTRUCTURALISMO: se refiere al conocimiento de la *economía real*, que estudia, cuantifica y mide sus elementos y las relaciones entre ellos a través de un conjunto variado de análisis.

ESTRUCTURALISTAS: economistas latinoamericanos que opinan que el crecimiento y el desarrollo no es natural, es consciente e intencionado, donde el Estado juega un papel importante en el proceso.

ESPACIO ECONÓMICO: espacio ubicado en un espacio geográfico por la influencia que tienen los recursos naturales, humanos y antropogénicos en la actividad económica y social de sus habitantes. Es donde el hombre produce, donde vive, e incluye la localización de la infraestructura social. El surgimiento de estos espacios da origen a una comunidad de actividades y características que los van uniendo, dando como resultado la conformación de regiones.

ESTUDIOS REGIONALES: planteamiento multidisciplinario que se auxilia de la perspectiva teórica regional, local y endógeno, y utiliza herramientas de análisis de los coeficientes de localización, para planear el desarrollo de un territorio visto desde sus microrregiones.

GESTIÓN PÚBLICA: conjunto de actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público que le permiten cumplir con las funciones que le ha encomendado la comunidad. Se entiende como el puente que une las necesidades de desarrollo local con los programas y proyectos concretos de gobierno y su financiamiento, plasmados, de manera general, en los planes de desarrollo estatal y desglosado en los programas municipales.

GLOBALIZACIÓN: práctica económica que se basa en la liberalización de los mercados y la participación reducida de los Estados en la provisión de bienes y servicios.

GOBERNANZA: forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico en que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. Incorpora la participación de las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados en la formulación y aplicación de políticas públicas.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: la introducción en la administración pública de procesos que evalúan la eficiencia, la eficacia, la responsabilidad, la disciplina, la equidad y el realismo. Incorpora mecanismos que se utilizan para enfrenar problemas como el bajo crecimiento económico y la reducción de ingresos del sector público. Entendida como innovaciones en el sector público que va desde la descentralización de funciones, desde la forma tradicional hasta una nueva forma de diseñar las políticas públicas y el uso y control de las cuentas públicas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: modelo alternativo de gobernar basado en el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas con una clara intención de que influyan en el desarrollo.

PLANEACIÓN REGIONAL: concatena los resultados de los diagnósticos y pronósticos en un conjunto de directrices y propuestas de política para alcanzar el desarrollo de la región. Consiste en cuidar que el programa público se adapte bien a las necesidades particulares, así como a las potencialidades de la región. Es un instrumento necesario para un crecimiento más comprensivo, eficaz y humano.

POLÍTICAS PÚBLICAS: la traducción de las leyes de una determinada materia (educación, social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.) en objetivos a lograr, en determinado tiempo, con metas claras, y actores claves conducidos, inducidos y coordinados por el sector público.

POLÍTICA REGIONAL: una parcela propia dentro del cuerpo de la ordenación del territorio; entendida como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, en un sentido amplio, los aspectos económicos y el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso especialmente graves.

PRESUPUESTO PÚBLICO: es una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económico-financieros. Su elaboración obedece a la necesaria relación que existe entre el conjunto de las funciones que tiene a cargo un ente público y los recursos que dispone para cumplirlas.

REGIÓN: es una porción o unidad de un todo mayor, el cual cuenta con especificidades concretas que le imprimen unidad.

REGIÓN ECONOMICA: está configurada por elementos económicos cuyas fuerzas se articulan en un espacio homogéneo sobre el cual se localizarían las distintas actividades productivas.

REGIONALIZACIÓN: es la división del territorio en regiones económicas que no sólo se basa en lo existente, sino que lleva en sí, la idea del desarrollo ulterior y la coordinación entre ellas. Incluye la planificación del futuro desarrollo de la economía nacional por regiones.

SOCIEDAD CIVIL: un actor importante que se encuentra dentro de los procesos de desarrollo.

TEORÍA DE LOCALIZACIÓN: analiza los factores geográficos y económicos, representados por los costos de producción y distribución, que hacen a un determinado espacio atractivo para la inversión.

TOTALIDAD: carácter que toma un estudio cuando no sólo se consideran los elementos económicos para estudiar el funcionamiento de un sistema, sino también sus aspectos sociales, políticos y ambientales, y sus mutuas interrelaciones.

Contenido

Introducción	1
Primera Parte: Base teórica y conceptual del desarrollo regional y la gestión pública.....	12
Capítulo 1. Desarrollo regional y la gestión pública, análisis teórica y conceptual.....	13
1.1. Desarrollo y crecimiento	14
1.1.1. Teorías de desarrollo y crecimiento desde los clásicos a la actualidad.....	14
1.1.2. Sinopsis de las teorías del crecimiento y del desarrollo económico.....	21
1.1.3. Revisión de los resultados de la teoría neoclásica.....	22
1.2 Desarrollo regional.....	24
1.2.1. Conceptos básicos: espacio, región y territorio	24
1.2.2. Antecedentes del desarrollo regional	26
1.2.3. Áreas de estudio del desarrollo regional	27
1.3 Desarrollo local y endógeno.....	28
1.3.1. Desarrollo local.....	28
1.3.2. Desarrollo endógeno.....	31
1.4 Desarrollo sustentable.....	33
1.5. Desarrollo económico y equidad regional.....	34
1.6 Desarrollo regional y local en la era de la globalización	36
1.7. El papel del Estado y la gestión pública.....	38
1.7.1. La planeación para el desarrollo regional y local.....	39
1.7.2. La descentralización.....	42
1.7.3. La gestión pública.....	45
1.8. La Nueva Gestión Pública.....	46
1.8.1. El Presupuesto	47
1.8.2. Políticas Públicas.....	48
1.8.3. Participación Ciudadana.....	49
1.9. Conclusiones.....	52
Capítulo 2. Papel del Estado en el desarrollo regional de Quintana Roo, 1970 a 2010.....	54
2.1. Evolución de la política pública en México: 1970 a 2010	57
2.1.1. Políticas económicas y sociales.....	58

2.1.2. Políticas de inversión para el desarrollo.....	59
2.1.3. Políticas de desarrollo regional y endógeno.....	60
2.2. Evolución de la planeación para el desarrollo.....	65
2.2.1. Metodología de la planeación.....	68
2.2.2. Recursos humanos.....	71
2.2.3. Legislación.....	72
2.2.4. Planeación para el desarrollo regional y endógeno.....	75
2.3. Situación de la gestión pública.....	76
2.3.1. Centralización y descentralización.....	79
2.3.2. Formulación de políticas públicas.....	84
2.3.3. Ejercicio de las cuentas públicas.....	89
2.3.4. Gestión pública para el desarrollo regional y endógeno	94
2.4. Conclusiones.....	99
Segunda Parte: Análisis de la situación del desarrollo regional en Quintana Roo.....	101
Capítulo 3. Quintana Roo: Historia y situación socioeconómica, 1970 a 2010, desde un enfoque regional.....	102
3.1. Historia del desarrollo regional en Quintana Roo, 1915 a 2010.....	102
3.1.1. Principios del Desarrollo Regional: 1915 a 1940.....	103
3.1.2. Políticas de Desarrollo Regional Aisladas: 1940 a 1970.....	106
3.1.3. Políticas Urbanas Regionales: 1970 a 1976.....	109
3.1.4. Planificación Urbana- Regional Institucionalizada: 1977 a 1982.....	112
3.1.5. La Planeación del Desarrollo Regional en crisis: 1982 en adelante.....	113
3.1.6. Configuración regional actual de Quintana Roo.....	116
3.2.Desarrollo económico de Quintana Roo, de 1970 a 2010: un enfoque regional.....	117
3.2.1. La internacionalización de la economía de Quintana Roo: 1970 – 2010.....	117
3.2.1.1. Los proyectos del sector primario y agroindustriales.....	118
3.2.1.2. Industria maderera.....	120
3.2.1.3. La Zona Libre del Territorio.....	121
3.2.1.4. El turismo.....	123
3.2.2. Unidades Económicas, 1975 a 2005.....	130
3.3. Desarrollo social.....	133
3.3.1. Avances en la educación.....	133
3.3.2. Acceso a la salud.....	135
3.3.3. Situación de la vivienda.....	138
3.3.4. Tipos de empleos.....	142
3.3.5. Niveles de ingreso.....	144
3.4. Población y desarrollo regional: patrón urbano – rural.....	147
3.5.Desarrollo sustentable.....	150
3.5.1.Recursos naturales en Quintana Roo.....	151
3.5.2. Legislación pertinente.....	155
3.6. Equidad regional.....	156
Capítulo 4. Especialización productiva de Quintana Roo, un análisis de base económica regional	160

4.1. Diagnóstico municipal de capacidades endógenas.....	163
4.1.1. Análisis de la base económica y la productividad municipal.....	163
4.1.2. Tipología de las actividades económicas municipales.....	166
4.1.2.1. Tipología de actividades de Cozumel.....	167
4.1.2.2. Tipología de actividades de Felipe Carrillo Puerto.....	170
4.1.2.3. Tipología de actividades de Isla Mujeres.....	172
4.1.2.4. Tipología de actividades de Othón P. Blanco.....	175
4.1.2.5. Tipología de actividades de Benito Juárez.....	178
4.1.2.6. Tipología de actividades de José María Morelos.....	181
4.1.2.7. Tipología de actividades de Lázaro Cárdenas.....	183
4.1.2.8. Tipología de actividades de Solidaridad.....	185
4.2. La especialización productiva municipal de Quintana Roo	187
4.3. Importancia de la producción local.....	191
4.4. Situación del desarrollo endógeno y regional.....	194
Tercera Parte: Reestructuración de la gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo.....	196
Capítulo 5. Desarrollo regional y gestión pública para en Quintana Roo: estudio de caso municipio de Othón P. Blanco.....	197
5.1. Enfoque y método para el análisis	198
5.1.1. Carácter multifuncional y multidimensional del desarrollo regional y la gestión pública...	199
5.1.2. Definición del objeto de estudio	200
5.1.3. Selección de la región de estudio	201
5.1.4. El Modelo Telaraña.....	201
5.1.5. Diseño del modelo teórico de la telaraña.....	205
5.1.6. Selección de los actores claves	206
5.1.7. Aplicación y recolección del instrumento	207
5.1.8. Clasificación de los instrumentos y organización de la información.....	208
5.1.9. Tabulación y sistematización de la información.....	209
5.1.10. Criterios y procedimientos de decisión en situaciones de conflicto.....	210
5.1.11. Clasificación, organización y agregación de razones y políticas	211
5.1.12. Consideraciones metodológicas finales.....	213
5.2. Análisis de las dimensiones del estudio	213
5.2.1. Desarrollo económico regional.....	214
5.2.1.1. Las variables del desarrollo económico regional.....	215
5.2.1.2. Visión integral del desarrollo económico regional.....	218
5.2.2. Desarrollo regional espacial.....	221
5.2.2.1. Las variables de la articulación regional.....	221
5.2.2.2. Visión integral de la articulación regional.....	223
5.2.3. Desarrollo social.....	227
5.2.3.1. Las variables del desarrollo social.....	228
5.2.3.2. Visión integral del desarrollo social.....	230
5.2.4. Desarrollo sustentable.....	233
5.2.4.1. Las variables del desarrollo sustentable.....	234
5.2.4.2. Visión integral del desarrollo sustentable.....	235
5.2.5. Papel del Estado	238
5.2.5.1. Las variables del papel del Estado.....	239
5.2.5.2. Visión integral del papel del Estado.....	240

5.2.6. Gestión pública.....	244
5.2.6.1. Las variables de la gestión pública.....	245
5.2.6.2. Visión integral de la gestión pública.....	245
5.3. Análisis Global.....	247
5.3.1. Visión integrada según sectores	248
5.3.1.1. Sector público.....	248
5.3.1.2. Sector privado	251
5.3.1.3. Sector social.....	253
5.3.2. Visión global del desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco.....	256
Capítulo 6. La perspectiva municipal de la gestión pública y el desarrollo regional de Quintana Roo.....	260
6.1. La gestión pública y el desarrollo regional desequilibrado en Quintana Roo: una visión desde lo municipal.	260
6.1.1. Situación del desarrollo regional en Quintana Roo.....	261
6.1.2. El papel de los Municipios y de la gestión pública dentro del desarrollo endógeno y regional.....	267
6.1.3. El desarrollo endógeno y regional desde la perspectiva del municipio de Othón P. Blanco.....	269
6.1.4. Gestión pública para el desarrollo regional.....	271
6.2. Propuestas de políticas y acciones para la formulación participativa de políticas pública.....	273
6.3. Priorización de las dimensiones de estudio.....	274
6.3.1. Priorización simple.....	274
6.3.2. Priorización relativa.....	277
6.4. Propuestas de gestión pública para el desarrollo regional.....	280
6.4.1. Planeación.....	281
6.4.2. Políticas públicas.....	284
6.4.3. Estructura de gobierno para la nueva gestión pública.....	287
Conclusiones.....	291
Bibliografía.....	299
Anexos.....	310
1. Instrumento para aplicar a Actores Claves.....	311
2. Políticas públicas para el municipio de Othón P. Blanco, según dimensión y variable. 2010.....	323

Índice de Cuadros

Número	Título	Página
1	Teorías de Desarrollo y Crecimiento de los clásicos a la actualidad.	22
2	Áreas de Estudio del Desarrollo Regional.	28
3	Estrategias para el Desarrollo Económico/Local y Endógeno, según enfoques.	32
4	Programas del Fondo de Solidaridad para la Producción, Quintana Roo, 1993 – 1995.	59
5	Tipos de Inversiones, Quintana Roo, 1975 -1980. Millones de pesos.	61
6	Base Conceptual de la Nueva Gerencia Pública.	78
7	Gobierno del Estado de Quintana Roo, Secretaría de Finanzas Gasto Público Real, periodo 1975- 1980.	91
8	Modelo de Desarrollo según periodo Presidencial en México y Gobierno en turno en Quintana Roo, 1915 a 2006.	105
9	Oferta Hotelera y Ocupación, Cancún, 1975-2007.	125
10	Porcentaje de inmigrantes por entidad de procedencia, Quintana Roo, 1970-2000.	128
11	Indicadores Turísticos, Quintana Roo, 2005.	128
12	Tasas de crecimiento media anual de la población, 1950-2005	129
13	Población de Quintana Roo, 1950-2005.	147
14	Agentes y grado de perturbación en cada tipo de vegetación de la frontera México-Belice.	151
15	Áreas Naturales Protegidas de Control Federal por Denominación. Quintana Roo, 2008.	154
16	Áreas Naturales Protegidas de Control Estatal por Denominación. Quintana Roo, 2008.	155
17	Distribución Porcentual de la Población Ocupada Por Sector, Quintana Roo, 1980 – 2008.	162
18	Cozumel, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	168
19	Felipe Carrillo Puerto, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	171
20	Isla Mujeres, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	173
21	Othón P. Blanco, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	177
22	Benito Juárez, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	180
23	José María Morelos, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	182
24	Lázaro Cárdenas, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	184
25	Solidaridad, Tipología de actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.	186
26	Especialización Productiva Municipal en Quintana Roo a 2003.	188

27	Relación de Actores Claves del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, según sector, 2009.	206
28	Proyecto: Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo. Análisis de escenarios, sólo Sector Social. Una aplicación del modelo de telaraña.	208
29	Dimensión 1. Desarrollo Económico Regional: Variable 1.1. Especialización Productiva. Valoración estadística según criterio de los actores entrevistados.	210
30	Dimensión 1. Desarrollo Económico Regional: Variable 1.1. Especialización Productiva. Valoración estadística según razones del Sector Público.	211
31	Dimensión 1. Desarrollo Económico Regional: Variable 1.1. Especialización Productiva. Valoración estadística según razones del Sector Público.	212
32	Desarrollo Económico Regional. Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación	215
33	La Especialización Productiva del Municipio de Othón P. Blanco, según los ACs encuestados, Quintana Roo, 2010.	216
34	Desarrollo Regional Espacial. Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación	222
35	Desarrollo Social. Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación	228
36	Desarrollo Sustentable. Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación	234
37	Papel del Estado. Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación	238
38	Gestión Pública. Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación	242
39	Establecimiento de priorización simple del sector público. Othón P. Blanco, 2010.	274
40	Establecimiento de priorización simple del sector privado. Othón P. Blanco, 2010.	275
41	Establecimiento de priorización simple del sector social. Othón P. Blanco, 2010.	275
42	Establecimiento de priorización simple de los ACs. Othón P. Blanco, 2010.	276
43	Establecimiento de priorización relativa del sector público. Othón P. Blanco, 2010.	277
44	Establecimiento de priorización relativa del sector privado. Othón P. Blanco, 2010.	278
45	Establecimiento de priorización relativa del sector social. Othón P. Blanco, 2010.	279
46	Establecimiento de priorización relativa global. Othón P. Blanco, 2010.	280
47	Propuestas de políticas y acciones de la nueva gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo a partir del desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco, 2010.	286

Índice de Gráficas

Número	Título	Página
1	Ingresos por municipio, Quintana Roo, 1978 - 2005	92
2	Egresos por municipio, Quintana Roo, 1978 - 2005	93
3	Unidades económicas por municipio. Quintana Roo, 1975-2003	130
4	Coeficiente de localización según alfabetismo por municipio, Quintana Roo, 1970 a 2005.	134
5	Coeficiente de localización de la población derechohabiente por municipio, Quintana Roo, 1980 a 2005.	135
6	Gasto público en salud como porcentaje del PIB por entidad federativa, México, 2001 – 2005.	137
7	Coeficiente de localización de viviendas particulares con energía eléctrica por municipio, Quintana Roo, 1970 – 2005.	139
8	Coeficiente de localización de viviendas particulares con agua entubada por municipio, Quintana Roo, 1970 – 2005.	140
9	Coeficiente de localización de viviendas particulares con drenaje por municipio, Quintana Roo, 1970 – 2005.	141
10	Coeficiente de localización del perfil laboral por municipio, 2000.	143
11	Coeficientes de localización del nivel de ingresos de un salario mínimo, según municipio. Quintana Roo, 1990 y 2000.	145
12	Coeficientes de localización del nivel de ingresos de cinco y más salarios mínimos según municipio. Quintana Roo, 1990 y 2000.	146
13	Coeficiente de localización de la distribución de la población rural según municipio, Quintana Roo, 1970 - 2005.	148
14	Coeficiente de localización de la distribución de la población mixta según municipio, Quintana Roo, 1970 - 2005.	149
15	Coeficiente de localización de la distribución de la población urbana según municipio, Quintana Roo, 1970 - 2005.	149
16	Dimensión Desarrollo Económico Regional. Visión Integral	219
17	Dimensión Desarrollo Regional Espacial. Visión Integral	224
18	Dimensión Desarrollo Social. Visión Integral	230
19	Dimensión Desarrollo Sustentable. Visión Integral	236
20	Dimensión Papel del Estado. Visión Integral	241
21	Dimensión Gestión Pública. Visión Integral	246
22	Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco. Sector Público	249
23	Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco. Sector Privado.	251
24	Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco. Sector Social.	254
25	Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco. Visión Global.	257

Índice de Figuras

Número	Título	Página
1	Desarrollo regional y gestión pública en Quintana Roo: método de análisis.	8
2	Desarrollo regional y gestión pública en Quintana Roo, 1970 a 2010: estudio de caso, municipio de Othón P. Blanco.	9
3	Ilustración de la conformación de un territorio.	25
4	Aproximaciones a los Problemas Regionales en España.	63
5	La política regional Británica.	64
6	Mapa de los ejidos establecidos de 1928 a 1930, Quintana Roo	104
7	Mapa de los ejidos establecidos de 1934 a 1940, Quintana Roo.	106
8	Mapa de los ejidos establecidos de 1940 a 1946, Quintana Roo.	107
9	Mapa de los ejidos establecidos de 1958 a 1964, Quintana Roo.	108
10	Mapa de los ejidos establecidos de 1964 a 1970, Quintana Roo.	109
11	Mapa de los ejidos establecidos de 1970 a 1976, Quintana Roo.	111
12	Municipios de Quintana Roo, 2010	115
13	Mapa de las Zonas Protegidas del Estado. Quintana Roo, 2010.	153
14	Tipología de las actividades por su posición y desempeño.	166
15	Ilustración del los Componentes de la Gráfica de la Telaraña.	204
16	Estructura de gobierno para la nueva gestión pública.	290

Introducción

Quintana Roo es uno de los estados más jóvenes de México que, junto con Baja California, dejó de ser territorio en 1974. Históricamente, esta entidad se caracterizó por una población dispersa y desvinculada en lo social y en lo económico, prácticamente sin ninguna tradición en actividades agropecuarias, que hasta la fecha es de baja escala. El estado de Quintana Roo, tuvo como columna económica la explotación forestal, la selva que ocupaba casi todo el territorio fue explotada extensiva e intensivamente por grandes empresas en su mayoría extranjeras constituidas en enclaves forestales. En la actualidad el desarrollo agrícola y ganadero de la región es muy débil; el único producto agrícola industrial y con comercialización externa ha sido la caña de azúcar localizado en el sur de la región. En los años 70 el territorio albergó un exitoso centro comercial de importación, basado en las ventajas de zona libre que establecía un régimen especial arancelario para la frontera sur.

Un acontecimiento importante en la evolución económica del estado fue el impulso del turismo en Cancún durante el periodo de Luis Echeverría (1970 – 1976). Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por Salinas de Gortari (1988 – 1994), la actividad turística a nivel nacional se modernizó con el propósito de dinamizar el sector y permitir una mayor acumulación de capital en el país con directrices apegados a la práctica neoliberal de la época. Bajo estas políticas se amplió la actividad turística con la promoción de la Riviera Maya. Sin embargo, desde su inicio el turismo en Cancún propició la reconfiguración del territorio como consecuencia del aumento demográfico y crecimiento económico, al colocarse este desarrollo turístico como uno de los más importantes del país.

El crecimiento demográfico y una actividad turística en ascenso generaron una demanda creciente de alimentos y mayor diversificación, sembrándose con éxito cultivos como arroz, piña, melón, sandía, entre otros. La selva quintanarroense se ha visto gravemente amenazada por la sobre explotación con fines comerciales, y por la ampliación de la frontera agrícola y ganadera. Sin embargo, la actividad agropecuaria de Quintana Roo no se insertó a la comercialización interna ni externa y su bajo desempeño persiste, no obstante que se apoya una cantidad importante de programas públicos.

Quintana Roo es el estado más dinámico de México en cuanto a crecimiento demográfico. Entre 1970 a 2005 creció 10 veces, en tanto que la población de todo el país, para el mismo periodo, se duplicó. Entre 2000 a 2005 la población total de la entidad creció a una tasa media anual de 4.7%. La densidad por municipio es marcadamente desigual: siendo Benito Juárez la más densa pues alberga la ciudad de Cancún. En 2005, el 57.2% de la población estaba en edad laboral y el 28% de la población tenía menos de 15 años. El 85.6% de los habitantes de la entidad se asientan en localidades con población mayor a 2500 habitantes (INEGI, 2005). De la población urbana, el 55% corresponde a Cancún y el resto se encuentra distribuido en tres ciudades: Cozumel, Chetumal y Playa del Carmen. Esto indica una alta concentración de la población urbana en el noreste del estado. En 1999 la PEA presentaba una tasa de ocupación del 98%; correspondiendo al sector primario (agricultura, silvicultura, caza y pesca) el 15.8%, al sector secundario (minería, petróleo y gas, energía eléctrica, industria manufacturera y construcción) el 16.4% y al sector terciario (comercio y servicios) el 67.8%. Para el año 2008 la PEA presenta una tasa de ocupación del 96%: 5.4 % en el sector primario, 17.3% en el secundario y 76.7% en el terciario (INEGI, 2009). En el primer trimestre de 2010 la PEA ocupada es 95.1%, distribuida de la siguiente manera: en el sector primario 1.2%, secundario 7.8% y terciario 91% (INEGI, 2010). La PEA presenta variaciones a escala municipal de acuerdo a la rama de actividad: en los municipios del centro denominados la Región Maya, el mayor porcentaje de la PEA se ocupa en el sector primario, mientras que en el resto del estado, la PEA se dedica primordialmente al sector terciario. Por consiguiente, la estructura del PIB muestra una alta participación del sector terciario, sobresaliendo el subsector turismo. En el año 2005, el sector primario representó el 0.9% y el sector terciario el 79.1%, del PIB estatal. En el 2008, según cifras preliminares, el 0.9% del PIB lo aporta el sector primario, mientras el 85.5 % lo contribuye el sector terciario (INEGI, 2010).

La distribución territorial del PIB en el estado muestra que la actividad terciaria se concentra en la zona costera del noreste y las actividades del sector primario se distribuyen hacia el interior del estado. Esto también ha repercutido en los ingresos de los habitantes provocando una desigualdad regional.

El desempeño de la sociedad de Quintana Roo desde los años de 1970 a la fecha muestra que existen altas tasas de crecimiento en las principales variables macroeconómicas, incluso comparables con las de otros estados más dinámicos de México; y por otro lado, se observa que esta derrama económica no se ha distribuido regionalmente equilibrado, pues no se refleja en un mejoramiento o incremento del nivel de bienestar en todos los municipios. Torres Maldonado (1994:36) plantea que “entre los retos centrales que enfrenta Quintana Roo rumbo al siglo XXI, como parte nuclear y dinámica de la frontera sur de México, se encuentra: el impulso de un desarrollo económico sustentable que permita diversificar la economía, la regulación del turismo (promoviendo el ecoturismo y el turismo cultural): la urgente necesidad de equilibrar las desigualdades y asimetrías del desarrollo entre las zonas norte y centro-sur del estado: y, entre otros factores, la apertura para la mayor participación de diversos actores y grupos sociales.” Hoy esto sigue teniendo validez porque la actividad turística no se ha vinculado con las otras ramas económicas por lo que el crecimiento no ha resultado en la distribución equitativa de sus beneficios.

El turismo en Quintana Roo se basa en el aprovechamiento de su gran riqueza natural y de sus ecosistemas diversos. Sin embargo, se han generado problemas ambientales que aceleran la destrucción de dichos recursos. Por la importancia de los recursos naturales y la necesidad de combatir la pobreza, Quintana Roo se encuentra en la etapa de planeación, diseño y control de su desarrollo. A partir de la administración presidencial 2000-2006, el gobierno del estado ordena la realización de un plan de desarrollo que tome en cuenta todos los recursos de la entidad para promover el desarrollo en todas las regiones. Resultado de este interés surge el Plan Integral de Desarrollo a 25 años presentado en el año 2000. Este plan hace un análisis de los recursos principales y propone alternativas para hacer crecer ciertas actividades. El factor recursos humanos es el más importante, y sobre él es que descansa la base de todo proyecto. Los principales problemas detectados en Quintana Roo se refieren a la falta de capacitación de la población, al poco acceso a la salud y a la vivienda, la insuficiencia de infraestructura y la pobre administración del crecimiento poblacional, que se ve influido por las altas tasas de inmigración.

Quintana Roo cuenta con una serie de instrumentos jurídicos para la planeación y la gestión pública. Cuenta también con un nivel de desarrollo macroeconómico importante, a través de la actividad turística de reconocimiento nacional. Además de los recursos naturales que ocupa el turismo, Quintana Roo tiene potencialidades endógenas, las cuales se han apoyado escasamente. Existe desconocimiento, en la mayoría de los casos, sobre las riquezas internas de la población en cuanto a sus capacidades productivas. Silva (2003) enfatiza que en el impulso a procesos de desarrollo local, es posible encontrar fuertes conexiones entre crecimiento y equidad, entre desarrollo económico y desarrollo social, en concreto, una respuesta efectiva para la identificación de políticas destinadas a superar la pobreza de las comunidades de la región. Es importante remarcar que en el impulso del desarrollo local (municipal) es donde comienza el proceso de configuración del desarrollo regional (estatal).

El área que abarca el desarrollo regional hoy va desde los diagnósticos sociodemográficos: nivel y calidad de vida, distribución poblacional y del ingreso; análisis de base económica; desempeño empresarial y de las unidades productivas, hasta incluir el papel del Estado en el proceso de planeación y distribución de las inversiones públicas; y la gestión pública que incluye el proceso de toma de decisiones y de la implementación de políticas. Para propiciar el desarrollo es cada vez más importante el cambio institucional, el papel del gobierno como elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades y limitaciones de las distintas localidades (Verduzco y Sánchez, 2000). La administración local es el pilar fundamental y el actor principal de las políticas del desarrollo local: se requiere de un nuevo enfoque basado y fundamentado en el aprovechamiento de los recursos endógenos, entendidos siempre como punto de partida y nunca de llegada para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local conocido como “Modelo de Desarrollo Local” (Pérez y Carrillo, 2000:48).

En la práctica lo importante es promover iniciativas de desarrollo endógeno de transformación de los sistemas productivos locales, de crecimiento de la producción, la generación de empleo productivo y la mejora en la calidad de vida de la población (Silva y Sandoval, 2005) para encarar, precisamente, el desequilibrio regional de forma más sostenida y consistente, no sólo asistencialista. La prevalencia de la pobreza y la desigualdad dan fe de que las decisiones no han sido las correctas ya que han sido tomadas desde el nivel macroeconómico por políticos y profesionales administrativos, sobre la base de ideologías nacionales, teorías económicas irrelevantes, presiones

provenientes del exterior y de las élites nacionales, el deseo de enriquecimiento personal o por sobrevivencia política (Hilhorst, 1990: 21). Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos públicos territoriales (locales y regionales) como catalizadores y animadores en la creación del “entorno innovador” institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo territorial (Albuquerque, 1999:11).

Como se puede apreciar, el desarrollo regional promueve el crecimiento y consolidación de todos los agentes económicos de la sociedad. Conlleva a su vez el objetivo de fortalecer la integración de las actividades económicas a nivel local y regional a través del aprovechamiento de las fortalezas de cada micro región (municipio), lo cual implica el rescate de la dignidad de la población y su empoderamiento. Esta tarea solamente lo puede lograr exitosamente un gobierno con voluntad política que entienda la necesidad de diseñar políticas y estructurar procesos que conduzcan al verdadero desarrollo, es decir, desarrollo con equidad en el uso de los recursos y de los beneficios económicos¹. En la actualidad, la determinación de las necesidades y de los bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad (Tapia y Campos, 1998). Por lo anterior, el modelo de desarrollo local sólo se puede alcanzar si la localidad en discusión presenta ciertos rasgos idóneos, o como señala Cabrero (2006), se constituye en el “motor endógeno” para internalizar las externalidades positivas que dicho modelo traería para el desarrollo. Esto no es una utopía, dado que según Cabrero (2006: 60-85), al modelo de desarrollo local se le debe la transición por las que están pasando muchas economías de Europa (Gran Bretaña, Francia, España) y de América Latina (Venezuela, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú), a favor del desarrollo.

Lo anterior es la observación que se tiene sobre el desarrollo regional en Quintana Roo y lo que nos conduce a realizar esta investigación. La observación, que según Cervo y Bervian (1998:20) es el primer proceso del método científico, nos conduce a plantear el siguiente problema. **¿De qué manera la gestión pública tradicional ha contribuido en el desarrollo regional de Quintana Roo?** Según Hernández Sampieri *et al.* (1998:10), “plantear el problema no es sino afinar y reestructurar más formalmente la idea de investigación”. Por lo tanto, continuando con la estructura de esta investigación se establecieron los siguientes objetivos:

¹ Este punto es importante puesto que en los países en vías de desarrollados aún no han logrado la equidad económica y sus recursos naturales se están acabando. En qué sustentarán su desarrollo?

Objetivo general:

- Analizar la situación del desequilibrio equidad regional y el desarrollo endógeno en la sociedad quintanarroense, entre los años 1970 a 2010, para generar propuestas que coadyuven a alcanzar el desarrollo regional equilibrado del estado con una nueva perspectiva de la gestión pública.

Los **objetivos específicos** para contestar la pregunta de investigación son:

- Aplicar las bases teóricas y conceptuales del desarrollo regional y endógeno en el análisis del desempeño de la gestión pública.
- Medir el nivel de desarrollo económico y social para evaluar el desequilibrio regional y el desarrollo endógeno de Quintana Roo de 1970 a 2010, con base a metodologías de desarrollo regional y endógeno.
- Diseñar alternativas de nueva gestión pública para el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo.

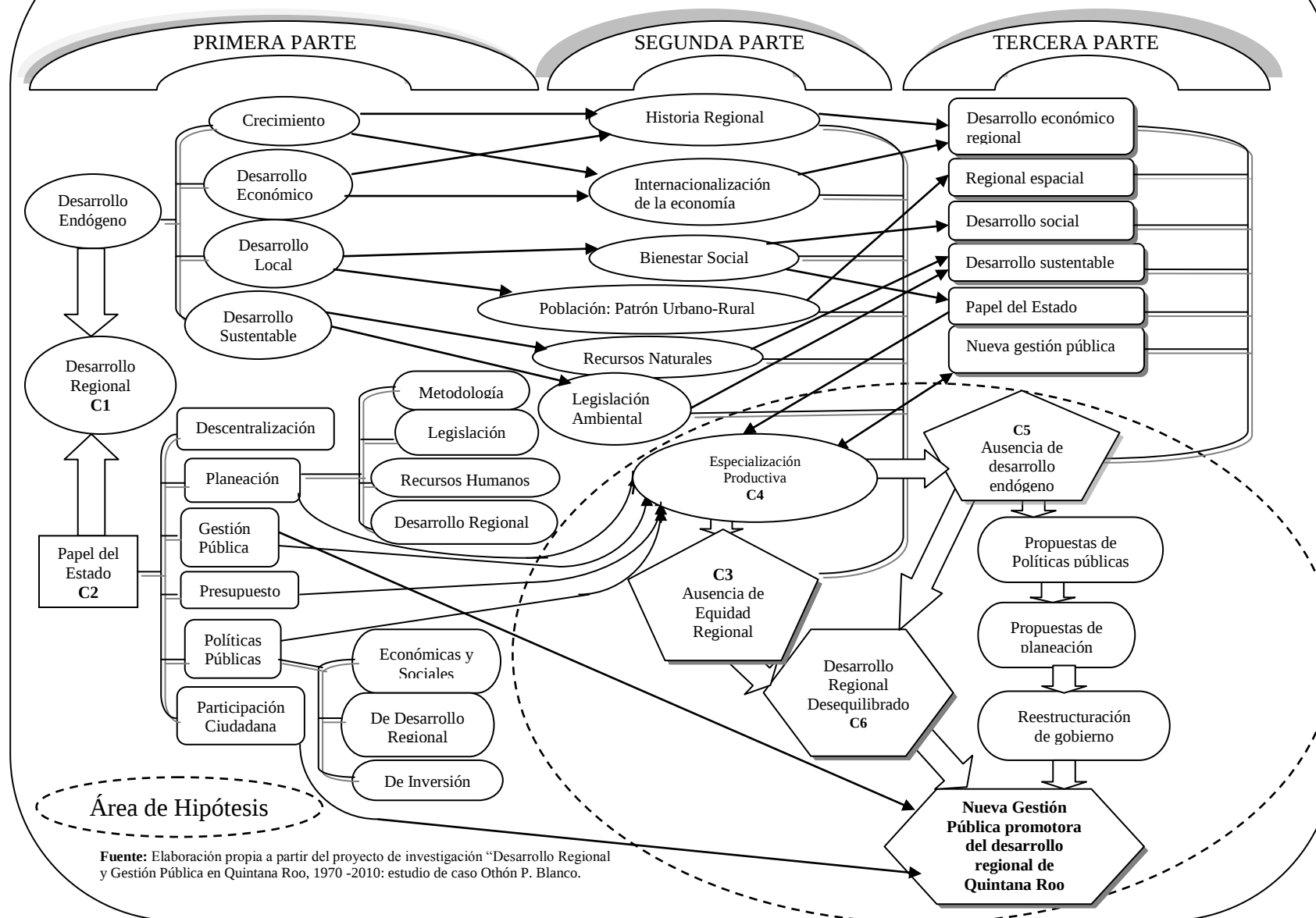
El planteamiento del problema y la revisión teórica y conceptual preliminar nos permitió formular la hipótesis, que Cervo y Barvian (1998:24) enumeran como el segundo proceso del método. La hipótesis es “un puente entre la teoría y la investigación empírica y, sin duda, han contribuido a encauzar y acelerar el desarrollo de las ciencias” (Rojas Soriano, 1994: 90). Por consiguiente, a partir del planteamiento del problema, el establecimiento de los objetivos y en base a la investigación preliminar teórica y conceptual, la **hipótesis** se formuló de la siguiente manera: **La gestión pública tradicional ha contribuido al desarrollo regional desequilibrado debido a la ausencia de equidad regional y de desarrollo endógeno en Quintana Roo, en contraste la nueva gestión pública conduce al desarrollo regional equilibrado a través de la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.** La **metodología** para comprobar la hipótesis comprendió lo siguiente: 1. Revisión de las bases teóricas de los conceptos relacionados al desarrollo regional como son las teorías del crecimiento y de desarrollo, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, gestión pública y formulación de políticas públicas; 2. Análisis de las estadísticas sociodemográficas y económicas de Quintana Roo utilizando herramientas propias del desarrollo regional como índices de localización y especialización; 3. Diseño y aplicación de una entrevista multivariable y de multicriterio de 23 variables, categorizadas en seis dimensiones y desplegadas en tres escenarios. Se determinó que el estudio de caso se aplicaría al municipio de Othón P. Blanco. Se entrevistaron a 30 actores claves del municipio: 10 por cada sector

correspondiente al público, privado y social; 4. Análisis de las respuestas con las cuales se construyeron diagramas de telaraña por sector y por escenario, y el diagrama integral; y 5. Clasificación de las respuestas (razones y políticas) para el cálculo de sus frecuencias absolutas, a partir del cual se detectaron los problemas principales que permitió la formulación de las propuestas de políticas y de gestión pública para el desarrollo regional equilibrado.

En los apartados correspondientes, cada uno de estas etapas se desglosa pormenorizadamente. Dadas las características de la metodología, según Méndez, et al. (2008), esta investigación tiene un carácter observacional, retrospectivo, longitudinal y descriptivo dado que utiliza la revisión de caso. También se le puede catalogar como aplicada dado que “tiene como objeto el estudio de un problema destinado a la acción (Pardinas, 1984: 68). Según este autor en la administración pública, los problemas de acción son principalmente problemas de evaluación de prioridades de políticas y de programas. Por lo tanto, esta investigación responde al interés de adentrarse en los tejidos de la sociedad para analizar lo qué sucede en ella, las causas de los desequilibrios en el crecimiento y en el desarrollo, y su relación con el papel del Estado. Los resultados obtenidos desde esta óptica resultan de gran utilidad dado que no solamente miden lo económico, sino también lo social y lo político. El desarrollo económico regional para las economías locales de los países en desarrollo es la única respuesta a sus problemas de pobreza, exclusión y marginación que sufren sus habitantes y el país en general.

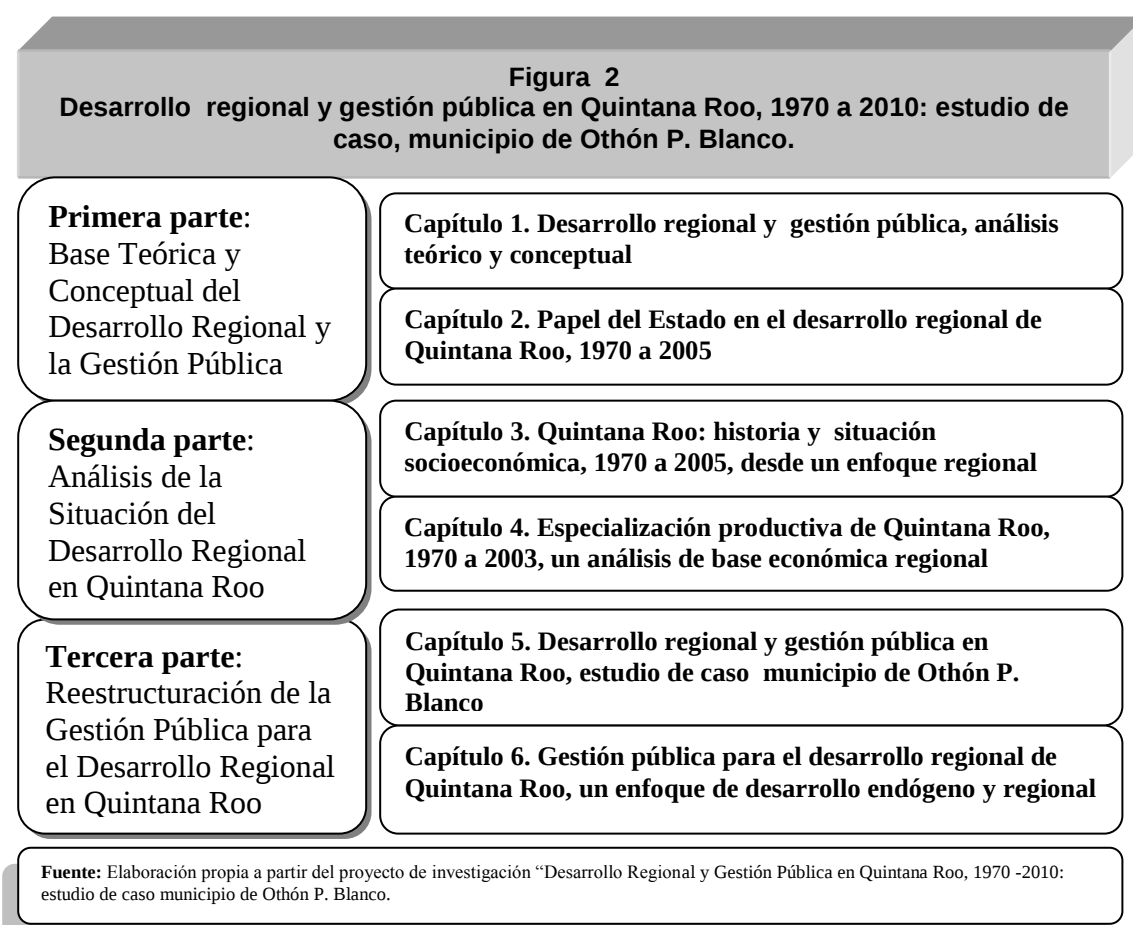
La Figura 1 brinda una visión de conjunto de la orientación e integración total de esta tesis. Así se observa que el tema central de la hipótesis es la nueva gestión pública como promotor del desarrollo regional equilibrado. El desarrollo regional se refuerza a través del desarrollo endógeno y el papel del Estado. El concepto de desarrollo endógeno contiene, en realidad, cuatro dimensiones que dan lugar a las acepciones de crecimiento, desarrollo económico, desarrollo local y desarrollo sustentable. Mientras que el papel del Estado se compone de seis elementos fundamentales: la descentralización, la planeación, la gestión pública, el presupuesto, las políticas públicas y la participación ciudadana. La situación del desarrollo endógeno y del papel del Estado se analiza en la sociedad quintanarroense a través de su historia regional, la internacionalización de su economía, el desarrollo social, la distribución de su población, sus recursos naturales, la legislación ambiental y su especialización productiva.

Figura 1
Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo: método de análisis.



Para realizar la propuesta de la nueva gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo se recurrió a entrevistas a nivel municipal que recopilaban información sobre las variables que se agruparon en seis dimensiones: desarrollo económico regional, articulación regional, desarrollo social, desarrollo sustentable, papel del Estado y la nueva gestión pública. La información proporcionada nos permitió comprobar la ausencia del desarrollo endógeno, que complementado con la ausencia de equidad regional nos señala la existencia del desarrollo regional desequilibrado en Quintana Roo. Fundamentados en la base teórica, el desequilibrio regional se atiende con propuestas de una nueva gestión pública que incluye políticas públicas, planeación y la reestructuración de gobierno enfocados al desarrollo regional equilibrado.

La investigación se presenta en tres partes, cada una corresponde a los objetivos de la investigación. En la Figura 2 se presenta dicha estructura donde la primera parte corresponde a la base teórica y conceptual, y se compone de dos capítulos: el primero sobre el desarrollo regional y la gestión pública, y el segundo sobre el papel del Estado en el desarrollo regional de Quintana Roo.



En el primer capítulo se hace una revisión exhaustiva de los conceptos de desarrollo endógeno donde se discute su relación con los conceptos de crecimiento, desarrollo económico, desarrollo local y desarrollo sustentable. A partir de esta argumentación se establece la relación entre desarrollo endógeno y desarrollo regional y se establecen los temas centrales para realizar el estudio de los capítulos siguientes.

En el segundo capítulo se tratan, teórica y conceptualmente, el papel del Estado donde se analizan los componentes básicos de la planeación, la gestión pública y la formulación de políticas como herramientas para el desarrollo regional. Este apartado nos permite analizar la situación de la especialización productiva y su relación con la gestión pública en Quintana Roo.

La segunda parte corresponde al análisis de la situación del desarrollo regional en Quintana Roo, donde se presenta el tercer capítulo que examina la historia y situación socioeconómica desde un enfoque regional, y el cuarto capítulo sobre la especialización productiva. Los hallazgos de este apartado nos permitieron establecer las dimensiones de estudio utilizados en las encuestas en el municipio de Othón P. Blanco.

Específicamente, el tercer capítulo analiza la región de estudio que comprende el estado de Quintana Roo, desde su historia regional y su desenvolvimiento económico que conjuntamente le imprimen su configuración económica regional actual. También se analiza la situación socioeconómica desde las realidades municipales siguiendo la metodología de estudio de las microrregiones en el todo estatal a través de la aplicación de los índices de localización.

El cuarto capítulo presenta un estudio de la especialización productiva desde un análisis regional de base económica realizado a nivel municipal con el uso de índices de especialización donde se establece la ausencia de desarrollo endógeno y de equidad regional, dado el poco impulso a las potencialidades endógenas. Este capítulo también nos permitió complementar las variables de las dimensiones para el estudio de caso.

La tercera parte del trabajo se enfoca a la reestructuración de la gestión pública para lograr el desarrollo regional en Quintana Roo. Se compone del capítulo cinco que presenta las bases y los resultados del estudio de caso, y el capítulo seis donde se plasman las propuestas de gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo.

Así el capítulo cinco establece el proceso metodológico que concluye con la realización de entrevistas para conocer la situación del desarrollo regional visto desde la perspectiva del municipio de Othón P. Blanco. El ejercicio permitió recoger información para comprobar nuestra hipótesis y nos adelantó propuestas que se analizaron y se incorporaron en el capítulo siguiente.

Para finalizar, el capítulo seis integra los resultados del análisis de la situación del desarrollo socioeconómico y de especialización productiva con los resultados de las entrevistas realizadas, que conjuntamente con la base teórica nos permitió satisfacer nuestros objetivos de investigación y comprobar la hipótesis. Paso seguido se plantearon las propuestas de políticas y de gestión pública para el desarrollo regional que marca el cierre del análisis del tema de esta investigación.

El trabajo también cuenta con las conclusiones generales de la investigación que “recogen los hallazgos más sobresalientes” (Cervo y Bervian, 1998:72) y con recomendaciones sobre investigaciones de este tema y nuevas bifurcaciones como la importancia del desarrollo comunitario, el papel de las sociedades civiles y la importancia de las cadenas de valor que pueden ser de interés para los que comparten la inquietud de conocer y contribuir al desarrollo regional desde la perspectiva de la nueva gestión pública.

Primera Parte

**Base teórica y
conceptual del
desarrollo
regional y la
gestión pública**

Capítulo 1

Desarrollo regional y gestión pública, análisis teórico y conceptual

El desarrollo ha estado presente en las teorías económicas desde su constitución como ciencia. Las distintas definiciones y enfoques del desarrollo han llevado que los países se clasifiquen como desarrollados y subdesarrollados, industrializados y atrasados, avanzados y marginados o pobres. Recientemente el proceso de globalización está transformando rápidamente los niveles de vida del mundo, causando el surgimiento de economías emergentes. Los gobiernos nacionales han aplicado, con distintas medidas, las estrategias económicas de la globalización para lograr la modernización y desarrollo de sus economías, pero los resultados han sido diferentes, tanto a nivel mundial como a lo interno de las economías nacionales. Esto ha dado como resultado el vuelco hacia el desarrollo regional como base teórica y necesidad práctica para abordar las desigualdades del crecimiento y desarrollo económicos observados en el territorio nacional. Los resultados desiguales de la globalización han llevado al cuestionamiento mismo de las bases teóricas sobre las que se basa y a exigir a los gobiernos una atención mayor a los

problemas regionales y locales como meta del desarrollo. Así surge en Europa y progresivamente en América Latina un enfoque de desarrollo regional, local y endógeno que demanda cambios en el papel del Estado y en la actuación de la ciudadanía resumiéndose en el planteamiento de una gestión pública participativa para lograr el desarrollo.

1.1. Desarrollo y crecimiento

La base teórica del desarrollo regional se sustenta en las teorías del desarrollo y crecimiento económico. El vocablo crecimiento siempre lleva implícito un aumento cuantitativo (Kuznets, 1985), pero, por el otro lado, el desarrollo económico exige cambios en la calidad de vida de la gente, basados en la distribución del ingreso, aumentos en la producción de riqueza, y en lo político mayor consciencia de las necesidades sociales de la población. La ciencia económica nos ofrece un corolario de conceptos y teorías acerca del desarrollo y del crecimiento. La preocupación de la mayoría de los exponentes importantes sobre estos temas ha sido la generación de riqueza (crecimiento) mas que la distribución de ella (desarrollo) en las economías. En la actualidad se reconoce las potencialidades de las economías para producir riqueza, pero la distribución de la misma sigue siendo un reto que enfrentan los diferentes Estados, sobre todo de los países menos desarrollados.

1.1.1. Teorías de desarrollo y crecimiento desde los clásicos a la actualidad.

Thirlwall (2003:41), sostiene que la teoría del desarrollo es tan vieja como la publicación de Adam Smith en 1776 titulada “Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones”. En esta obra Smith (1987: 9) plantea que “la división del trabajo, en cuanto puede ser aplicada, ocasiona en todo arte un aumento proporcional en las facultades productivas del trabajo”. Usando las aportaciones de Smith en este tema, Thirlwall (2003:42) asegura que la diferencia entre países desarrollados y en vías de desarrollo se fundamenta en que los primeros se especializan en las actividades que producen rendimientos crecientes (industria), mientras que los segundos en los que producen rendimientos decrecientes (agricultura, minería). Malthus y David Ricardo fueron otros exponentes importantes de la escuela clásica. El concepto de desarrollo aportado por éstos

está relacionado al comportamiento de la economía con respecto a los rendimientos crecientes y decrecientes, el progreso técnico, la tasa salarial y tasa de ganancia, conceptos todos relacionados con la industria y el comportamiento del capital y la inversión en la generación de la riqueza. Si bien estos indicadores influyen en el crecimiento de una economía, no son suficientes para analizar una región y mucho menos para planear su desarrollo. Es importante señalar que la ciencia económica nace influenciada por la ideología liberal de la época que fortalecía el *laissez faire*, o el dejar hacer, con implicaciones sobre la preferencia del sector privado sobre el público en las actividades económicas; el Estado reduciéndose a lo elemental de la administración pública.

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, la economía estuvo dominada por la teoría neoclásica del valor (distribución de la riqueza generada) bajo la influencia de Jevons, Walras, y particularmente por los *Principios de Economía* de Alfred Marshall, publicado en 1890. Esta escuela económica incorpora todos los adelantos aportados por los marginalistas durante el siglo XVIII a la teoría del valor, que no es más que la extensión de la teoría de los rendimientos decrecientes de David Ricardo. Gracias a esto, el problema de la distribución de la riqueza generada quedó resuelto con la teoría de los precios bajo el mecanismo del mercado. Esta teoría es subjetiva y se fundamenta en el equilibrio parcial, por lo que su aplicación al análisis de la distribución de la riqueza en la sociedad (bajo necesidades de un equilibrio general) es prácticamente inalcanzable. La aportación de Marshall al crecimiento se da de manera indirecta con su explicación de las economías externas, la cual sirve de fundamento a la teoría de localización y a la de conformación de *clusters*. Durante este periodo neoclásico el crecimiento y el desarrollo fueron considerados como un proceso natural evolutivo similar a los desarrollos biológicos del mundo natural (Thirlwal, 2003:49), lo cual constituye la continuidad de la ideología liberal de la época, criticado por los estructuralistas latinoamericanos quienes opinan que el crecimiento y el desarrollo no es natural, es consciente e intencional (Sunkel y Paz, 1990) y que el Estado juega un papel importante en el proceso.

Un aspecto importante del método marxista lo constituye su carácter totalizador al señalar que no sólo debe considerarse los elementos económicos para estudiar cómo funciona un sistema, sino también sus aspectos sociales y políticos, y sus mutuas

interrelaciones, por lo que una parte del sistema no puede ser analizada independientemente del todo dentro del cual está inserta (Sunkel y Paz, 1990:144). Este método forma parte central de la teoría marxista de cambio social donde establece una ley del desarrollo histórico de la humanidad. Rostow (1974:187) señalan que Marx fue influenciado por la lucha de clases de la primera mitad del siglo XIX, característica que marcó el comienzo del capitalismo maduro en Inglaterra, situación que lo llevó a idealizar el rol del obrero en el cambio social a su favor. A juicio de Marx, el Estado moderno es una forma enajenada de actividad política; donde en la esfera política la democratización radical representa la superación de la enajenación. Esta relación de clase y política, según Preston (1999) es notorio en las sociedades industrializadas modernas donde el patrón de relaciones y la forma de Estado existentes dependen de los tratos cerrados entre la burguesía, la aristocracia terrateniente y el proletariado. Para Marx, desde el establecimiento de la sociedad industrial moderna y del mercado mundial, la burguesía conquistó para sí misma una influencia política exclusiva en el moderno Estado representativo y “el capital es la potencia económica de la sociedad burguesa que lo domina todo” (Marx, 1997: 308). Aunque esta escuela de pensamiento intenta ofrecer un análisis de la generación y distribución de la riqueza con un enfoque sistemático, estructural, y totalizador, aspectos que nos acercan al análisis regional, no hizo eco suficientemente fuerte para ser tomado en cuenta por los analistas de su tiempo. Durante casi 60 años después de la muerte de Marx, en 1883, la teoría del crecimiento y del desarrollo permaneció virtualmente en el letargo.

Keynes, inicialmente neoclásico, rompe con la tradición teórica de promover el crecimiento desde el lado de la oferta (establecida por la Ley de Say), al plantear soluciones desde la demanda para recuperar el crecimiento económico. Al introducir el concepto de *demanda agregada* y proponer la participación del Estado en el control y prevención de las crisis económicas, inaugura la visión macroeconómica y recomienda la intervención del gobierno para prevenir las crisis a través de la implementación de políticas económicas. En palabra de Keynes (2006: 320), “dirijo el peso de mi crítica contra lo inadecuado de los fundamentos teóricos de la doctrina del *laissez – faire*, contra la idea de que la tasa de interés y el volumen de inversiones se ajusten automáticamente al nivel óptimo”. Metodológicamente Keynes presenta una visión más holística de la

economía al complementar la microeconomía de los neoclásicos con la macroeconomía. Además Keynes le imprime significado a la inversión pública y a la privada para hacer crecer a la economía. Para la teoría del desarrollo, Keynes aporta el requerimiento de una tasa de crecimiento que lleve a la economía a un crecimiento sostenible. Este modelo sin embargo fue estático.

Harrod y Domar, siguiendo con el planteamiento keynesiano, definen tres tasas para el análisis dinámico del crecimiento económico: la tasa de crecimiento observada (g_a); la tasa de crecimiento garantizada (g_w); y la tasa de crecimiento natural (g_n). La tasa de crecimiento observada es la comúnmente conocida y analizada por Keynes que se alcanza cuando el ahorro es igual a la inversión. La tasa garantizada es la que mantiene el pleno empleo del capital, que se determina a través de la igualación entre la inversión planeada y el ahorro planeado. La tasa de crecimiento natural es la que mantiene la plena utilización del trabajo y depende del crecimiento de la fuerza de trabajo y del crecimiento de su productividad, ambas variables determinadas exógenamente. Para Domar y Harrod, el crecimiento equilibrado, es decir, la plena utilización del capital y el trabajo, se logra cuando los tres tipos de tasas se igualan. Pero, dado que las economías son dinámicas, esto realmente no es posible. La importancia que el trabajo de Harrod y Domar aporta a la economía para analizar el crecimiento y el desarrollo estriba en la existencia de la inestabilidad económica en el proceso de crecimiento dado que “la tasa de crecimiento de equilibrio “justificado”, en el capitalismo de *laissez faire*, es inestable, en ausencia de controles o interferencias, y que ésta es la explicación fundamental del ciclo económico” (Harrod, 1979: 56), situación que justifica los desequilibrios temporales en el desarrollo de economías avanzadas. Esta noción de inestabilidad también está presente en el proceso de crecimiento de las economías subdesarrolladas y en el análisis regional (diferencias regionales), lo que pone en tela de juicio la estabilidad de la economía defendida por la teoría neoclásica.

La inestabilidad inherente al crecimiento económico que cada vez más se ratifica con estudios empíricos de la economía mundial, provoca una reacción de los economistas neoclásicos, los cuales se dieron a la tarea de presentar modelos que buscan un equilibrio a largo plazo que de noción de estabilidad. Entre los defensores de esta postura el más prominente es Robert Solow, quien con la refutación que hace de la teoría keynesiana y a

los supuestos de Harrod, propone la *teoría de la convergencia*. Los más conocidos que dan continuidad a esta teoría son Paul Samuelson, Franco Modigliani, Nicholas Kaldor, Joan Robinson, Richard Kahn y Luigi Pasinetti. Nuevamente los neoclásicos se enfocan en los indicadores como inversión y ahorro para lograr el equilibrio a largo plazo, o sea la convergencia. De esta teoría se derivó la conclusión de que cualquier incremento en las tasas de ahorro o de inversión de un país sería compensado por un aumento en la razón capital-producto, dejando la tasa de crecimiento de largo plazo sin cambio. Este argumento depende esencialmente de la disminución de la productividad del capital a medida que la razón capital-trabajo aumenta. En otras palabras, el argumento depende del supuesto de los rendimientos decrecientes del capital. Para el desarrollo regional estas teorías ofrecen un modelo cuantitativo para el análisis de convergencia regional, pero dado que el desarrollo regional es también cualitativo, aporta conclusiones sobre el crecimiento y no sobre el desarrollo.

Mucho antes de la aparición de la teoría de convergencia, diversos economistas “no ortodoxos” habían señalado las crecientes desigualdades en la economía mundial y habían desarrollado modelos para explicar la divergencia económica. Prebisch (1950) con el concepto de centro periferia, Myrdal (1957) en cuestión del comercio, Hirschman (1958), Seers (1962), y de la escuela neomarxista, Emmanuel (1972) y Frank (1967), quienes basados en una combinación de comercio internacional y rendimientos crecientes, señalaron las diferencias en el crecimiento entre los países desarrollados y subdesarrollados. Edmundo Flores (1976) en su obra *Dentro y Fuera del Desarrollo*, también nos proporciona una crítica de las teorías del crecimiento y desarrollo que postula la economía ortodoxa a través de las aportaciones de Arthur Lewis, Albert Hirschman, Kenneth Galbraith, Gunnar Myrdal, Everett Hagen, entre otros. Los resultados obtenidos desde esta óptica resultan de gran utilidad para el desarrollo regional dado que no solamente miden lo económico, sino lo social y lo político.

Un segmento de estos “no ortodoxos” se constituyó en “estructuralistas”. Metodológicamente, el estructuralismo gravita en torno al conocimiento de la *economía real*, que estudia, cuantifica y mide sus elementos y las relaciones entre ellos a través de un conjunto variado de análisis. La corriente estructuralista se fundamenta en las aportaciones que han hecho autores de la economía regional y de la teoría de localización,

que analizaremos más abajo, de autores de la contabilidad social como F. Quesnay y W. Leontiev, de autores varios del concepto de *estructura económica* como Hicks, Perroux y de los fundadores de la econometría, entre ellos Tinbergen. Según Martínez y Vidal (1996), el estructuralismo tiene su origen en ciencias como la lingüística de F. Saussure, en la antropología de Levy-Strauss, en la pedagogía y psicología de Piaget y en la filosofía y la sociología de Foucault, que aunque está ampliamente difundida en el pensamiento europeo a excepción del anglosajón, éste nunca adquirió importancia significativa en Estados Unidos. A partir de la obra de Raúl Prebisch en los años 50, y desde la Comisión de las Naciones Unidas Para América Latina (CEPAL), varios autores, entre estos Sunkel, Paz, Rodríguez, Pinto y Cardoso, vieron la necesidad de pensar los problemas del subdesarrollo y las limitaciones del desarrollo en las economías latinoamericanas de una forma más global, realista y social que la que ofrecía la teoría económica convencional u ortodoxa. Los “no ortodoxos” buscaban la solución de las desigualdades del desarrollo en acciones de tipo endógeno; entre los estructuralistas, esto se presentaba en su intento de cerrar la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo a través de políticas económicas y estrategias que emanaran y se enfocaran *hacia dentro* y se desarrollaran *desde dentro* de las economías. Este acercamiento endógeno para el proceso de desarrollo, hace de los no ortodoxos, y especialmente los estructuralistas, portadores de análisis valioso para el desarrollo regional, al compartir la noción de volver la atención hacia lo endógeno de las economías para resolver las trabas que impiden el desarrollo.

Otra aportación al estudio del desarrollo es el “nuevo” modelo de crecimiento endógeno. Este ofrece una explicación del por qué no ha existido una convergencia del nivel de vida en las economías del mundo como venían señalando los no ortodoxos. La explicación del “nuevo” modelo de crecimiento es la existencia de externalidades positivas que evitan que el producto marginal del capital disminuya (y que la razón capital-producto aumente) a medida que la inversión crece haciendo que los países menos desarrollados se hagan más ricos. Según Thirlwall (2003: 65), “Paul Romer (1986) fue el primero que sugirió la presencia de externalidades positivas en el gasto en investigación y desarrollo. Otro expositor, Robert Lucas (1988) enfocó su análisis en las externalidades también positivas en la formación de capital humano (educación). Mientras que Grossman y Helpman (1991) se concentraron en las derramas tecnológicas resultantes del comercio y

de la inversión extranjera directa. Otros economistas han subrayado el papel de la inversión en infraestructura y su complemento con otros tipos de inversión”. El “nuevo” modelo de crecimiento parece ofrecer una alternativa pertinente a las economías en desarrollo en cuanto a que señala la importancia de variables como gastos en investigación y desarrollo, capacitación del recurso humano, el impacto del comercio, entre otros, y las diferencias del comportamiento de éstas en distintos países.

Otra corriente de pensamiento económico relacionado al desarrollo es el institucionalismo. Éste plantea, en contra de los que aceptan que los mercados son el resultado de muchas decisiones individuales, que éstos están instalados en las sociedades, mismas que están influidas por la sociología y orientadas a la búsqueda de una planificación estatal para el desarrollo de la élite. Esta postura se asemeja a la planteada por Marx sobre las relaciones sociales y la posición privilegiada de la burguesía. Los primeros expositores de la corriente institucionalista son Thorstein Veblen, J. K. Galbraith, Gunnar Myrdal y Paul Streeten. En los años 90, North (1990) inspira cambios en el Institucionalismo señalando que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o sea, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana que se rige por incentivos y que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo. Siendo un enfoque neoclásico, las instituciones se relacionan con el análisis de las reducciones de los costos de transacción² que nos introduce al tema de la opción pública que según Heckelman (2004), se conforma por la aplicación del análisis neoclásico a áreas de interés político. Según Mc Nutt (2002), generalmente señalamos a Buchanan y Tullock como los pioneros de la teoría de la opción pública desarrollado en los 1960s. Para Igham (1995) el surgimiento de instituciones políticas en la actualidad responde al establecimiento eficiente de los derechos de propiedad que garantice su cumplimiento efectivo como elemento clave del crecimiento económico. El institucionalismo visto desde el establecimiento de reguladores de los derechos de propiedad es un vehículo para la posesión privada a través de empresas de los conocimientos y las riquezas naturales y culturales de poblaciones que no le asignan ese valor monetario a sus posesiones. North (1990) cree que existe una amplia diferencia en la

² Los costos de transacción son los costos en que incurren las partes en el proceso de ponerse de acuerdo y de velar por su cumplimiento (Mankiw, 1998, 200).

certeza y efectividad en el cumplimiento de los contratos en el mundo occidental y en los países en vías de desarrollo, y de allí las diferencias en el crecimiento económico.

1.1.2. Sinopsis de las teorías de desarrollo y crecimiento económico

A través de la evolución científica de la ciencia económica se ha mantenido constante la búsqueda de los factores que crean la riqueza. Se inaugura la ciencia económica como “economía política” por la tradición aristotélica de unir la economía con la administración pública. Surge como una ciencia social ligada al quehacer de la administración pública, pero da un giro al ser formalizada con el uso de los instrumentales cuantitativos en el periodo neoclásico, lo que coincide con su denominación como ciencia “económica” y separándola de la responsabilidad del gobierno. Aunque algunos de sus principales expositores se han apasionado con las técnicas cuantitativas, surgen frecuentemente otros que nos hacen recordar el objetivo social que es central en la ciencia económica. Por esta razón, no basta con haber descifrado los factores del crecimiento, que se centra en la producción, lo que apremia es distribuir la riqueza o los frutos del crecimiento para lograr el bienestar de todos los que contribuyen a crearlo. Los factores de producción son **tierra, capital y trabajo**, de esto no cabe duda, sin embargo el **capital** se ha posicionado en el primer lugar para la distribución de la riqueza, no sin el apoyo de la administración pública que lo valida con instrumentos jurídicos pertinentes. No es coincidencia, entonces, que el sistema económico en que vivimos se denomine “capitalista”. La evolución de la sociedad hoy reclama el desarrollo más humano de las ciencias por los riegos civiles y ambientales que ha causado el crecimiento desenfrenado sin la distribución equitativa de la riqueza y sin la prospección del futuro. Se requiere el apoyo mundial en la promoción de un desarrollo económico “humanista”.

El Cuadro 1 resume las teorías más importantes aportadas por la ciencia económica para analizar y promover el crecimiento y el desarrollo de las economías y las sociedades. Sin embargo, la ciencia económica se encuentra estancada en cuanto a innovaciones que incorporen las necesidades apremiantes en las sociedades de menor desarrollo como es el caso de las economías latinoamericanas y del Caribe. El desarrollo es el anhelo de toda sociedad y las ciencias deben aportar hacia su alcance, apegadas en todo momento a la realidad de cada una.

Cuadro 1 Teorías de Desarrollo y Crecimiento de los Clásicos a la actualidad	
Clásicos: 1723 - 1870	Estudio de la riqueza como desarrollo basado en el progreso industrial, Crecimiento de la producción (productividad, rendimientos crecientes). Las economías alcanzan el estado estacionario por falta de crecimiento del capital e inversión. Principios de la teoría del valor. Smith, Ricardo.
Neoclásicos: 1870 - 1914	No aportan a la teoría de crecimiento y desarrollo económico más que a través de las economías externas a causa de las externalidades positivas generadas por la aglomeración industrial.
Marx: 1818 – 1883	Estudia las crisis por contradicción interna del capitalismo. Desarrollo de la teoría del valor trabajo
Keynes: 1930 - 1970	Pleno empleo del capital y la fuerza productiva para producir riqueza. Papel impulsor del gobierno, promoción de la IDE. Surge la política económica y la macroeconomía.
Harrod y Domar 1939 - 1974	Tasa de crecimiento observada, garantizada y natural (ga, gw, gn) El equilibrio se logra con la igualación de estas 3 tasas. Concluyen que las economías son inherentemente inestables.
Teoría de convergencia 1956 -	La teoría de crecimiento neoclásica es una respuesta a la inestabilidad propuesto por Domar y Harrod. Defienden la <i>teoría de convergencia</i> entre las economías desarrolladas y menos desarrolladas. Entre estos Robert Solow, Paul Samuelson, Franco Modigliani, Nicholas Kaldor, Joan Robinson Richard Kahn y Luigi Pasinetti.
No ortodoxos 1950 -1970	Economistas que discuten la aplicabilidad de la teoría ortodoxa a las economías menos desarrolladas. Estas economías son abiertas donde el desarrollo está condicionado por factores culturales, históricos y de relaciones económicas diferenciadas. Entre estos Myrdal, Hirschman, Seers, Frank.
Teoría Estructuralistas de la economía 1950 - 1980	Escuela económica latinoamericana y del Caribe que representa la única epistemología económica para las economías subdesarrolladas de la región. Entre los autores más importantes esta Prebisch, Sunkel, Paz, Rodrigues, Pinto, Cardoso, cuyos trabajos fueron publicados por la CEPAL.
“Nuevo” modelo de crecimiento endógeno 1986 -	El “nueva” modelo de crecimiento neoclásica es una refutación a la <i>teoría de convergencia</i> . Se comprueba que las economías desarrolladas siguen creciendo en el largo plazo debido a externalidades positivas propiciadas por la inversión en capital humano y tecnología. Exponentes principales Romer, Lucas, Grossman y Helpman. Modelos endógenos y de economías cerradas. Poco alentador para las economías subdesarrolladas.
Institucionalismo: 1899 -	La clave para conseguir el crecimiento y el desarrollo económico y social, estable y sostenible, no esté en la manipulación de variables macroeconómicas, sino en la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas y en el seno del aparato del estado. North, Buchanan.
Fuente: Elaboración propia a partir de Thirlwall (2003); Ekelund <i>et. al.</i> , (1992); y Flores (1976).	

1.1.3. Revisión de los resultados de la teoría neoclásica

Es importante hacer una revisión de la teoría neoclásica pues es la escuela económica que más ha durado en el tiempo debido a que se ha ido adaptando a los desafíos teóricos y conceptuales que se le han presentado. La teoría clásica de Ricardo sobre las ventajas comparativas y del comercio internacional ha trascendido hasta la actualidad dentro de las políticas económicas impulsadas por la globalización. Basta con ver que la liberalización de los mercados es la principal práctica implementada por la mayoría de los países. Esto, junto con la participación reducida de los Estados en la provisión de bienes y servicios sociales, ha conducido a políticas de desarrollo económico en los países

subdesarrollados con una fuerte relación con el exterior y con el protagonismo de la iniciativa privada para lograr la inversión en actividades económicas.

El resultado ha sido planes de desarrollo que contemplan el marco territorial nacional como monolítico, cuya aplicación de sus recomendaciones traería el desarrollo nacional. Al adentrarse en las partes más pequeñas de estas economías, se observa que el desarrollo entendido como el aumento de capital (sea éste financiero o material) es nula o hasta negativa (la pérdida del mismo) en ciertas áreas, mientras que en otras (muy pocas) se ha logrado acrecentarlo y acumularlo. Muy a menudo se ha creído que el crecimiento económico que resulta de la liberalización de los mercados es suficiente para lograr el desarrollo en general. Esta creencia se base en el efecto conocido como el “*trickle down effect*”³, en el cual los beneficios económicos de las mega inversiones y de las crecientes exportaciones, finalmente le llega a las capas sociales marginadas. Este efecto condujo a que se priorizara los incentivos y se fomentara gastos públicos para atraer inversiones del exterior, y que las necesidades del interior de los países quedará en segundo orden, o que se le diera mayor importancia a lo económico y financiero y no a lo social. Ziolkowski (1981: 419) señala que “este predominio del enfoque económico en la planeación, particularmente visible en una política de inversión que olvida las necesidades sociales, ha tenido efectos adversos en el plano económico y en el contexto social más amplio”. En general, estos tipos de políticas han resultado en desarrollos regionales desequilibrados.

Según Lewis (1971: 219), “el desarrollo económico va asociado a un incremento en el capital por habitante. Como hemos visto, también está asociado a otras muchas cosas: a las instituciones que ofrecen incentivos al esfuerzo, a las actitudes que dan valor a la eficacia económica, a los crecientes conocimientos técnicos y así sucesivamente. El capital no es lo único que se necesita para el desarrollo y si se cuenta con éste, sin tener al mismo tiempo una fructífera estructura para utilizarlo, se desperdiciará”. El desarrollo regional nos presenta una alternativa para el estudio del crecimiento y el desarrollo equilibrado con un énfasis en lo económico, social y político, que nos facilita la planeación del desarrollo evitando los desequilibrios regionales porque se enfatiza el desarrollo endógeno para lograr el desarrollo local, regional y nacional.

³ Término neoclásico para justificar la poca atención específica a grupos marginados en la sociedad en cuanto a sus necesidades de desarrollo, privilegiando así a las necesidades de las empresas.

1.2. Desarrollo regional

La pobreza y la marginación de los habitantes de ciertas regiones nos enfrenta a la necesidad de proponer alternativas de desarrollo económico a través de planteamientos teóricos, conceptuales y metodológicos que permitan que los frutos del crecimiento lleven a una distribución equitativa entre los individuos y regiones, dado que el modelo neoliberal ha acentuado los desequilibrios regionales. Es así como se llega al planteamiento del desarrollo desde la perspectiva regional que tiene su origen desde el siglo XVIII. Los estudios regionales pueden definirse como un planteamiento multidisciplinario que nos auxilia, a través de su perspectiva teórica de lo regional, local y endógeno, y herramientas de análisis, entre los cuales se encuentran los coeficientes de localización, para estudiar y planear el desarrollo de un territorio visto desde sus microrregiones, aspecto olvidado por la teoría económica convencional y por ende, por las políticas económicas imperantes.

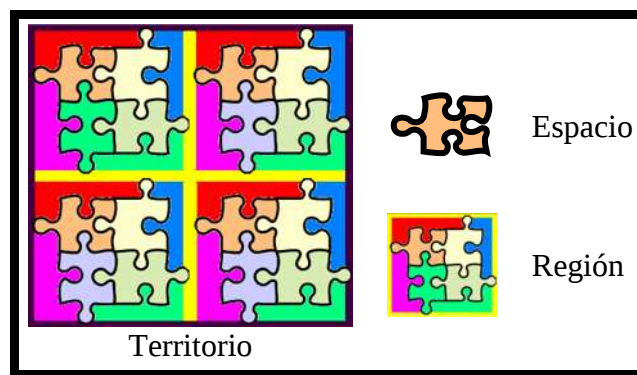
La base teórica de los estudios regionales descansa primeramente en lo geográfico y luego en las teorías y herramientas de la disciplina desde el cual se realiza el estudio. Este estudio regional se enfocará desde la ciencia económica porque busca mejorar el desarrollo económico y productivo de las regiones. Los conceptos primarios de los estudios regionales es el de **espacio**, **región** y **territorio**. El entendimiento de éstos tiene implicaciones para el análisis del crecimiento y desarrollo, la planeación, las políticas económicas y por consiguiente, para la nueva gestión pública para el desarrollo regional.

1.2.1. Conceptos básicos: espacio, región y territorio

Ha quedado establecido que todo espacio económico está ubicado en un espacio geográfico (Celis, 1988:12). Esta aclaración básica debe su importancia a la influencia que tienen los recursos naturales, humanos y antropogénicos en la actividad económica y social de sus habitantes, dando lugar a que a partir de los espacios geográficos surjan los espacios económicos. El espacio económico es tratado por Losch (1944), Perroux (1993) y Boudeville (1993). Según Celis (1988:13) el espacio económico es donde el hombre produce, donde vive, e incluye la localización de la infraestructura social. El surgimiento de estos espacios da origen a una comunidad de actividades y características que los van uniendo, dando como resultado la conformación de regiones.

Asuad (2001: 37) señala que lo que en realidad se estudia es la región objetiva la cual “se presenta cuando tratamos un conjunto complejo de fenómenos con un grado de asociación interna, lo que permite su observación y estudio. En este sentido, la relatividad de la región se refiere a su carácter cambiante y dinámico, como producto de las fuerzas que interactúan y también como proceso en el tiempo”. La definición de región dada por Celis (1988:16) es “una porción o unidad de un todo mayor, la cual por regla general sin ninguna especificidad, significa cualquier parte del territorio menor al país en su conjunto, el cual cuenta con especificidades concretas que le imprimen unidad”.

Figura 3
Ilustración de la conformación de un territorio



Fuente: Elaboración propia según conceptualización de Christaller (1933).

La región está conformada por unidades geográficas contiguas, las cuales tienen su propio dinamismo y la tendencia característica del desarrollo de sus fuerzas productivas, las cuales se basan sobre la combinación de un conjunto de recursos naturales con la correspondiente base técnico-material existente y perspectiva, y la infraestructura social y de producción consecuente. En realidad, los estudios regionales son modelos para la observación de los fenómenos que suceden en un espacio con características propias que las convierte en regiones.

En cuanto a la regionalización, ésta se entiende como “la división del territorio en regiones económicas, que no sólo se basa en lo existente, sino que lleva en sí, la idea del desarrollo ulterior de las regiones y de la coordinación entre ellas. Por lo tanto, incluye, si bien en forma general, la planificación del futuro desarrollo de la economía nacional por regiones. Este punto se debe enfatizar dado que en la mayoría de las veces es ignorado por las políticas económicas. Determinar estas regiones y sus límites, significa trazar en rasgos

generales el camino fundamental de su desarrollo” (Celis, 1988: 19). Lo anterior es una tarea compleja pero interesante y necesaria para todos aquellos interesados en el desarrollo.

1.2.2. Antecedentes del desarrollo regional

Los antecedentes del desarrollo regional se remontan a los finales del siglo XVIII con Cantillón (1755) quien incluyó en su análisis regional elementos económicos referente a los modos de vida de los usuarios del espacio natural. En la Francia del siglo XIX, los estudios regionales fueron planteados en principio por geógrafos que lo relacionaban con el paisaje humanizado, o sea con la geografía humana, y que posteriormente se dio a conocer como geografía económica.

En 1826 Thunen expone la primera teoría sistemática de localización de las actividades agrarias, en donde esboza los problemas de la distribución a través del estudio de la oferta, la demanda y el precio de los productos agrícolas. Thunen (1826) utilizó el concepto del producto marginal para explicar la ubicación de los diferentes tipos de producción agrícola en relación al mercado. El principio comprendido en el ejemplo que plantea es el hecho que la producción debe guiarse por un costo adicional, o marginal, el cual se incurre al alejarse cada vez más del mercado, concluyendo que debe interrumpirse la aplicación adicional de un factor cuando el costo adicional es exactamente igual al valor del producto agregado y que el rendimiento de un factor se determina por la productividad de la última unidad empleada (Rima, 1997:254).

Posteriormente vendrán otros autores que ampliarán la teoría de localización regional, entre éstos Walter Christaller (1933), August Losch (1944) y Walter Isard (1956), quienes se especializaron en el análisis cuantitativo y gráfico de la localización, dejando a un lado los condicionamientos históricos sociales de la economía. Sin embargo, la teoría de la localización constituye una parte importante del desarrollo económico regional por sus aportaciones a la localización económica, industrial y urbana. De la misma manera la teoría de los lugares centrales de Christaller aporta a la especialidad de la economía urbana moderna.

La implicación neoclásica de estabilidad en el crecimiento económico que estuvo presente en el desarrollo regional, sobre todo de manera implícita en la teoría de localización, se interrumpe al señalar Perroux (1950) que el desarrollo no se da de manera

equilibrada en todas las regiones, inaugurando así el tema de polos de desarrollo desequilibrados en el desarrollo regional.

1.2.3. Áreas de estudio del Desarrollo Regional

Un área de estudio importante en el desarrollo regional se basa en la Teoría de Localización, lo cual analiza los factores geográficos y económicos, representados por los costos de producción y distribución, que hacen a un determinado espacio atractivo para la inversión. La teoría de localización le imprime importancia a la ubicación de las actividades económicas en el espacio territorial, ya sea ésta agrícola, industrial o de servicios, resaltando el papel que juega la infraestructura productiva, la inversión pública y los incentivos fiscales entre otros aspectos. Como complemento a esta teoría se han desarrollado otras áreas conocidas como la Economía Urbana y la Geografía Industrial. Éstas últimas contribuyen a la fundamentación teórica basada en las teorías neoclásicas para el estudio del Desarrollo Regional, sosteniendo que “la capacidad de un área metropolitana para responder a la demanda para la exportación depende de las características de su oferta, o factores de producción por ejemplo: cantidad y calidad de su fuerza de trabajo, entre éstos la cantidad y tipo de capital; el conocimiento tecnológico y las economías de aglomeración (McLean, 1996).

Si bien estos aspectos son importantes, no son suficientes para lograr el desarrollo regional pues mucho depende de las políticas que los gobiernos impulsen hacia el exterior y para el interior de sus economías para alcanzar el desarrollo. El crecimiento de las economías nacionales que se impulsan con políticas relacionadas con las exportaciones y con las inversiones extranjeras directas hoy son complementadas con políticas de desarrollo local que impulsa el uso de las potencialidades locales (Albuquerque, 1999) o endógenas (Vázquez, 1988) de las regiones y sobre todo de las microrregiones para lograr el desarrollo centrado en la gente. Como consecuencia ha surgido el área de la planeación regional (García, 1996; Roma, 1998; Albuquerque, 2005) el cual concatena los resultados de los diagnósticos y pronósticos en un conjunto de directrices y propuestas de política para alcanzar el desarrollo de la región. La planeación, dentro de esta perspectiva utiliza la teoría y herramientas de la planeación estratégica y se expresa en documentos de ordenamiento territoriales, planes de desarrollo urbano, rural y regional, planes de desarrollo nacional, estatales y municipales. La importancia que han adquirido los

municipios por ser los espacios idóneos para el desarrollo endógeno y local, ha llevado a la administración pública a emprender reformas en sus estructuras y desempeño para estar acorde a las exigencias de estos nuevos tiempos (Cabrero, 2006), incluso en la formulación de políticas públicas (BID, 2006).

Cuadro 2 Áreas de Estudio del Desarrollo Regional			
Localización Industrial	Desarrollo Local/ Endógeno	Planeación Regional	Gestión Pública Local
Ubicación de inversiones, innovación tecnológica, cualificación de la mano de obra, Potencialización de las MIPYMES. Von Thunen (1828), Christaller (1933), Losch (1944) y Isard (1956), Perroux (1950).	Potencialización de recursos locales, participación local. Aproximación “abajo-arriba” Capital social y gestión local. Alburquerque (2005), Vázquez Barquero (1988).	Reestructuración institucional, diagnósticos y pronósticos, planeación integral, estratégica y situacional, políticas públicas. Alburquerque (1999, 2005), (Roma,1998), García (1996).	Administración pública: cogestión, participación social, proyectos y programas de desarrollo comunitario, políticas públicas. Cabrero (2006), BID (2006)
Fuente: Elaboración propia a partir de Solari Vicente, A y Martínez Aparicio, J. (2005) y Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (2000).			

El área que abarca el desarrollo regional hoy va desde los análisis sociodemográficos: nivel y calidad de vida, distribución poblacional y del ingreso; de base económica: especialidad productiva; la participación de la iniciativa privada: localización productiva, costos y desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas, el papel del sector público y de la ciudadanía en el proceso de planeación y en la gestión pública. Aportaciones por diversos autores han contribuido a la construcción de la base teórica de estos estudios. Aquí presentamos un breve recorrido por esa construcción.

1.3. Desarrollo local y endógeno

El desarrollo local se traduce en el ejercicio de proyectos favorables al desarrollo en el nivel microterritorial (municipales), conscientes que es en este nivel donde se pueden introducir los cambios estratégicos necesarios para aumentar la producción y el consumo que redundarían en la elevación del nivel de vida. En la actualidad, el desarrollo local y endógeno incorpora el concepto de “eficiencia productiva” en los ámbitos de la producción y de la administración pública.

1.3.1. Desarrollo local

El desarrollo económico local, se define como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos

endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local” (Pérez y Carrillo, 2000: 48). Según Alburquerque (1999:49), se pueden distinguir varias dimensiones de las estrategias de desarrollo local, entre las cuales figuran las siguientes:

- a) **Económica**, en la cual, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados.
- b) **Formación de recursos humanos**, en la que los actores educativos y de capacitación conciertan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los perfiles productivos locales.
- c) **Socio-cultural**, en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo.
- d) **Político-administrativa**, en la que la gestión local y regional facilitan la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de "entornos innovadores" favorables al desarrollo productivo y empresarial.
- e) **Ambiental**, que incluye la atención a las características específicas potenciales y limitantes del medio natural, a fin de asegurar la sustentabilidad del medio ambiente.

El papel fundamental del Estado es revisar su desempeño y el de los otros actores claves de la sociedad que permitan hacer uso de estas estrategias para reestructurar su potencial productivo con el objetivo del mejoramiento del bienestar de la población local.

La importancia del desarrollo local se basa en el papel protagónico que se les asigna a los ciudadanos integrantes de los espacios locales, dado que a ellos van dirigidos los programas y proyectos de desarrollo. Este papel se traduce en la asunción, de parte de la ciudadanía, de la importancia de su participación en la detección de oportunidades, en el diseño y en la toma de decisiones concernientes al desarrollo, complementado todo lo anterior con la sensibilización de parte de los agentes de la administración pública en cuanto a la responsabilidad que conlleva el formular políticas de desarrollo. Para Pérez y Carrillo (2000:48), los cambios tecnológicos, económicos, sociales, culturales y hasta ideológicos han supuesto un nuevo impulso al desarrollo económico caracterizado por el creciente papel que juegan los entes locales en el mismo. Esto ha supuesto, sobre todo, la incursión

con fuerza de las políticas microeconómicas – la micropolítica - en el espacio físico más cercano al ciudadano, su territorio –municipio. Dentro de este marco, el gobierno local (municipal) establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales, conectándolos con el sector privado y con todos los agentes socioeconómicos en proyectos conjuntos o incentivándolos con el objeto principal de crear nuevos empleos y sobre todo, regenerar la estructura socioeconómica de la zona.

En ese contexto, cobra importancia la reflexión sobre las ***experiencias de desarrollo local*** como formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y localizadas en grandes ciudades (Alburquerque, 1999:41), ni impulsa de manera preponderante a la inversión extranjera, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno (Vázquez, 2005:44) tratando de recrear un "entorno" institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales.

El territorio socialmente organizado y con sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la perspectiva del desarrollo local. La sociedad local no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales en los diferentes niveles, económico, político, social y cultural (Alburquerque, 1999:49). Por lo anterior, el desarrollo local incluye un enfoque integral del desarrollo dirigidos al impulso a las empresas (Alburquerque, 1999, 2005; Vázquez, 2005); y a cambios en la acción pública (Cabrero, 2006) que exige una reestructuración económica, social y política, en donde el promotor principal es el Estado.

Para propiciar el desarrollo económico local es preciso que las autoridades administrativas públicas doten de autonomía a las autoridades públicas locales y éstas a las organizaciones o agentes locales de desarrollo, y que el ejercicio de poder sea horizontal. De este modo, se posibilita el incremento de la cohesión y capacidad de funcionamiento autónomo, menos vulnerable y subordinado de la economía y de las sociedades locales. El resultado de todo ello, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece notablemente al reforzar su propia base social y económica (Alburquerque, 1999:50). Esto último ha sido asumido por algunos países a través de la descentralización de la administración pública para elevar la

capacidad de desarrollo del conjunto de sus economías locales, regionales y por consiguiente nacionales. El caso de los países de la Unión Europea es un ejemplo interesante dado que el impulso se produjo desde las autoridades de la supraregión (OCDE, 1993) para el mejoramiento de países individuales integrantes de la Unión, como es el caso de España (Vázquez, 2005).

Para asumir la autonomía local con provecho, se requiere que la ciudadanía despliegue su interés en su propio desarrollo. Albuquerque (2005:87) introduce la noción de capacidad de desarrollo al referirse a los recursos actuales y potenciales de una economía territorial, de sus actores e instituciones, los cuales pueden ser materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura), financieros o intangibles (cualificación de los recursos humanos, cultura local de desarrollo, etc.) que Pérez y Carrillo (2000) incluyen dentro de la definición de capital social. Estos recursos también pueden ser clasificados como endógenos, esto es, propios del territorio en cuestión; o exógenos, es decir, captados del exterior. La capacidad de desarrollo se encuentra condicionada por factores de contexto tales como la estrategia nacional de desarrollo, la inserción en el contexto internacional del territorio, su historia, el marco político y jurídico, entre otros. Aunque los factores exógenos y endógenos se complementan, hay que enfatizar que los endógenos son los protagonistas en el proceso de desarrollo económico local (Vázquez, 2005).

1.3.2. Desarrollo endógeno

Para emprender estrategias de desarrollo local, es necesario que las decisiones se hayan tomado de manera participativa y considerando las capacidades de los factores internos, o endógenos de la microrregión; ésto es lo que se denomina como estrategias de desarrollo endógeno. Vázquez Barquero fue el principal responsable de la introducción del desarrollo endógeno en España, para lo cual analizó las diversas estrategias de desarrollo local y definió dos grandes alternativas que son: 1. dar un salto tecnológico y productivo profundo ajustando completamente la estructura productiva local, o 2, avanzar paso a paso utilizando plenamente el potencial de desarrollo endógeno, es decir, el conjunto de recursos existentes en el territorio (Roma, 1998:115). Se optó por la segunda propuesta

que se fundamenta en el desarrollo endógeno, del cual existe hoy una extensa bibliografía sobre la base teórica y las experiencias de caso.

Cuadro 3 Estrategias para el desarrollo económico local y endógeno, según enfoques	
Autores	Estrategias para el desarrollo regional y local/endógeno
Vázquez Barquero, Stöhr y Tylor	Enfoque empresarial, tecnológico y cualificación de la mano de obra.
Alburquerque	Enfoque de cambio estructural, reestructuración productiva, innovación en gestión pública y privada.
Cabrero	Enfoque de cambio institucional, nuevo institucionalismo estatal, acción pública innovadora.
Fuente: Elaboración propia en base a Vázquez B, A. (1988), Stöhr, W.B. y Taylor, D.R.F. (1981), Alburquerque, F. (1999, 2005) y Cabrero Mendoza, E. (2006).	

Vásquez (2005:34) señala que cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convertir en desarrollo local endógeno. Esto implica una aproximación de “abajo – arriba” al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos (Stöhr y Tylor, 1981). Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local que se ve facilitado en el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación del territorio. La forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades, las comunidades y regiones. Es por eso que existe una convergencia entre el desarrollo endógeno y los atributos del capital social puesto que a mayor capital social en una localidad mayor es su potencialidad de desarrollo endógeno (Pérez y Carrillo, 2000).

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, finalmente, lo social se integra con lo económico (Arocena, 1995) y lo económico y social con lo político, porque todos concuerdan en buscar un equilibrio entre el desarrollo económico y social promovido por el Estado. La distribución de la renta y de la riqueza, y el crecimiento económico no son

dos procesos que surgen y toman forma de manera paralela, sino que adquieren una dinámica común debido al hecho de que los actores públicos y privados asumen decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas locales, que afectan a las empresas, a la capacidad productiva y a la economía local. En este enfoque de desarrollo regional finalmente converge el crecimiento económico con el desarrollo, lo cuantitativo con lo cualitativo, como dos objetivos integrados al mismo proceso.

El desarrollo endógeno se ve desde una perspectiva, teórica y práctica. Desde la perspectiva teórica surge de la constatación de dos grandes vías de desarrollo económico: la basada en la concentración/difusión urbano/industrial y la basada en la industria local descentralizada. Desde la perspectiva práctica supone un referente claro que orienta y cohesiona las iniciativas locales. Para impulsar las iniciativas locales se precisa el levantamiento del inventario de recursos: materiales, físicos y humanos para conocer las potencialidades de desarrollo local, lo cual es un insumo importante para la gestión pública y la formulación de políticas públicas para el desarrollo. Esto exige la elaboración de un diagnóstico de análisis regional con el uso de coeficientes de localización para los indicadores socioeconómico y el análisis de base económica para el potencial productivo. Al conjugar estas dos partes del diagnóstico nos permite detectar oportunidades de intervención (Morales, 1999:3) tanto público como privado para el desarrollo. El potencial del desarrollo endógeno es la suma de los recursos y aptitudes de un territorio (Vázquez, 2005) en busca del desarrollo regional equilibrado.

1.4. Desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable nació en 1987, cuando la Organización de las Naciones Unidas confirma la gravedad de los problemas ecológicos debido a la explotación de los recursos naturales con fines económicos. Adquirió más auge e importancia en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, donde se estableció la Declaración de Río en la cual se numeran los 27 principios del desarrollo sustentable. La Agenda 21 tiene la interpretación práctica de estos principios (Van Broek, 2005).

El desarrollo sustentable se expresa en los planes de ordenamiento territorial la cual es, por excelencia, la herramienta planificadora que establece la visión de conjunto del desarrollo, a través de la búsqueda de la armonización de los diversos usos del suelo.

Según Roma (1998:220), un tema habitual en planes territoriales es la clasificación del suelo no urbanizable según categorías de ordenación, establecidas a partir de los usos del suelo dominante, determinando a continuación las correspondientes restricciones de usos y actividades en cada uno de las categorías establecidas.

El desarrollo regional, siendo un nuevo planteamiento de crecimiento y desarrollo económico basado en la microeconomía (planificación microeconómica) contempla tres tipos de política económica interrelacionadas y por tanto conexas entre sí: las políticas económicas sectoriales, las políticas territoriales y las políticas medioambientales. Las políticas ambientales fijan el marco de actuación a las anteriores (sectoriales y territoriales), conjugando la conservación, defensa y mejora de los recursos naturales (agua, aire y suelo). Estas políticas están adquiriendo cada vez más un impulso ascendente, muy vinculadas a las nuevas demandas sociales de los ciudadanos; orientando el crecimiento y el desarrollo económico local por esta vía en una sola dirección, pero que lleva implícito dos palabras con mucho contenido cualitativo: calidad y respeto ecológico (Pérez y Carrillo, 2000:50).

El desarrollo sustentable, en el desarrollo regional, constituye una parte importante de la planeación dado que se reconoce la existencia de un efecto de retroalimentación (*feedback*) entre el ambiente y la acción del hombre (Celis, 1988:13). Aunque el crecimiento acelerado de la innovación ha penetrado en la producción, aún existen muchas regiones que basan su economía en el aprovechamiento de los recursos naturales. En el caso del Estado de Quintana Roo la actividad turística y forestal son de particular importancia en su desarrollo, por lo que la sustentabilidad del mismo es primordial para llevar a cabo un crecimiento equilibrado de la riqueza.

1.5. Desarrollo económico y equidad regional

El desarrollo regional se entiende como el desarrollo económico territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, para lo cual se necesita articular las actividades económicas entre regiones y enfocarlo de manera socialmente provechosa. La necesidad del desarrollo regional viene como resultado del desarrollo desigual que han experimentado la mayoría de las economías del mundo.

El desarrollo de los espacios como de los individuos está determinado por la distribución de la riqueza producida. La distribución de la riqueza ha dependido, desde el punto de vista económico, de la teoría del valor y posteriormente del mecanismo de mercado. Pero para el individuo, como para los espacios económicos, la distribución de la riqueza a través del mercado, central en las políticas económicas de corte neoclásicas, han dado como resultado el aumento de la pobreza y de las desigualdades regionales. Esta conclusión es alcanzada a través del análisis del ingreso entre las personas como entre las regiones.

Myrdal (1957) y Hirschman (1958) trabajando de manera separada desarrollaron una conceptualización similar de cómo el mecanismo de mercado conduce a un aumento en las disparidades interregionales. Sus argumentos centrales sugieren que el crecimiento de las regiones rezagadas es, en gran medida, un efecto inducido por el crecimiento de las regiones industrializadas. Por lo tanto, la conclusión obligada es que, si el desarrollo de una economía nacional es regido únicamente por las fuerzas del mercado, éste se caracterizará por un proceso de crecientes desequilibrios en la escala regional.

No obstante, algunos exponentes de la teoría de convergencia expresan que eventualmente las tendencias de polarización tenderán a ser contrarrestadas por el propio mercado. Por una parte, a medida que se saturan los centros industriales preeminentes, aparecerán deseconomías (es decir, escasez y un consecuente encarecimiento de los factores productivos), que presionarán hacia la descentralización. Por la otra, “a medida que la inversión privada en los centros dominantes adquiere preeminencia en relación con la inversión pública, la participación de esta última en esos centros se hará menos necesaria y tenderá a disminuir” (Tamayo, 2000:7). En resumen, el enfoque neoclásico asume que el mecanismo de mercado conducirá al equilibrio y que con el tiempo cualquier disparidad interregional en el rendimiento de los factores tenderá a desaparecer.

En contraposición, otros autores, entre ellos O'Donnel (1999) señala que la pobreza se ha agravado en lugar de superado, por lo que sugiere una administración descentralizada para poder efectivamente atenderla, en donde se promueva la participación popular y se aumente la inversión para el desarrollo social. O'Donnel observa que desde la década del 80 ha aumentado la desigualdad en la mayoría de los países de la OCDE, especialmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos, países donde se

siguieron políticas económicas semejantes a las adoptadas en el mismo periodo en América Latina, en estas últimas dando como resultado las economías duales⁴. Recientemente, Stiglitz (2006) indica que la desigualdad se ha generalizado mundialmente como resultado de las políticas de la globalización implementadas por la mayoría de los países. Los autores antes mencionados y otros han señalado que para eliminar estas desigualdades es necesario que lo económico se integre con lo social y lo político, o sea, que los procesos de planeación del desarrollo sean democráticos.

Es importante enfatizar que el desarrollo regional lleva implícito el equilibrio regional y el desarrollo sostenible, dado que el desarrollo local y endógeno busca el aprovechamiento de los recursos locales en la creación de riqueza local para que la distribución del mismo tenga un impacto en el nivel de vida de su población. Esto a la vez requiere, y así lo plantea la gestión pública regional, que los gobiernos se descentralicen para permitir el surgimiento de organizaciones e instituciones locales que puedan ejercer la autogestión, la cogestión y encuentren espacios más autónomos de actuación para que participen en su propio desarrollo.

1.6. Desarrollo regional y local en la era de la globalización

El proceso acelerado de la globalización ha enfrentado a los países en desarrollo con situaciones de competencia que son incapaces de alcanzar, dado sus características internas en sus estructuras económicas, políticas y sociales, que han limitado la innovación tecnológica y la capacitación de los recursos humanos necesarios para competir dentro de la globalización (de Mattos, 2000). Si bien algunos sectores, como los industrializados o turísticos de algunos territorios logran aprovechar las ventajas de la globalización, vastas regiones se quedan marginadas en cuanto a programas y proyectos de desarrollo viables.

El resultado de éstos ha llevado a reconocer que el dinamismo de las economías, por lo general, subyace en la fortaleza de sus economías locales, sustentadas en el papel que juegan las empresas en el fomento del empleo, de las inversiones y de la producción local (Albuquerque, 1999), en la participación de la ciudadanía (Pérez y Carrillo, 2000), en la acción pública (Cabrero, 2006) y en lo general, en el potencial de su desarrollo

⁴ Economías duales, planteado por estudiosos latinoamericanos (Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, 1990) también se puede denominar hoy en día como desigualdades regionales.

endógeno (Vázquez, 2005). Aunado a esto, el cuestionamiento sobre la distribución de los beneficios del crecimiento ha llevado a nuevos enfoques del desarrollo. Silva Lira (2003) enfatiza que en el impulso a procesos de desarrollo local es posible encontrar fuertes conexiones entre crecimiento y equidad, entre desarrollo económico y desarrollo social, en concreto, una respuesta efectiva para la identificación de políticas destinadas a superar la pobreza de las comunidades de la región.

Sin embargo, son pocos los países que toman decisiones autónomas que privilegie el desarrollo endógeno ya que tienden a ceder a las presiones internacionales. Según Hilhorst (1990: 22), quien cita a Schmitter (1971: 283), “Las decisiones trascendentales hechas a niveles macro políticos por políticos profesionales y técnicos administrativos de alto nivel, usan como base su ideología de nación, la teoría económica con la que concuerdan las presiones internacionales, su favoritismo hacia ciertas élites, el deseo de enriquecimiento personal, la necesidad de satisfacción inmediata a ciertos clientes, y por último, pero no menos importante, la sobrevivencia política”. El resultado de esta práctica se manifiesta en el abandono de las masas en los planes de desarrollo económico, en las políticas públicas y en el reparto de la riqueza en general. Esto concuerda con Ziolkowski (1981) al señalar que la planeación regional integrada se ve obstaculizado por los problemas del “econocentrismo”, el desarrollo unilateral y la planeación poco realista. Si bien la globalización es una meta deseable a lograr, es necesario ver hacia dentro de la sociedad para resolver los problemas que limitan su pleno desempeño, problemas que no son únicamente de naturaleza económica, sino jurídica, social, política, ambiental, entre otros.

El planteamiento alternativo para eliminar el presente desempeño adverso de las políticas económicas relacionadas a la globalización, es el desarrollo regional. Éste viene a conjugar las necesidades de sensibilizar a todos los involucrados en el proceso de desarrollo, sobre la interdisciplinariedad del mismo, a visualizar la integración de las actividades económicas como una alternativa para completar los eslabones de las etapas de la producción, comercialización, consumo y distribución de la riqueza generada por la misma economía. La necesidad del desarrollo regional ha conducido a reconocer también la necesidad de coherencia entre las políticas, las estrategias y los proyectos, y que éstos redunden en visibles mejorías en la calidad de vida de la gente. Es en este sentido que

actualmente se habla del desarrollo de las localidades en donde la participación de la gente es fundamental, y en donde la innovación penetra hasta en el ámbito de la gestión pública y privada de los actores principales. Stiglitz (2006:196-197) plantea que para que la globalización funcione es imprescindible que tanto a nivel internacional como nacional, los gobiernos operen de una manera más democrática, es decir, dentro de preceptos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas y que por ende, el desarrollo debe buscarse de manera endógena y local. La globalización está propiciando cambios significativos en ámbitos como la gestión pública en donde la ideología neoclásica de eficientar a los mercados ha trascendido al ámbito de la administración pública exigiendo una revisión de los aparatos burocráticos e introduciendo la eficiencia y la eficacia en el desempeño del sector público. Estos cambios, exigen, entre otras cosas, la rendición de cuentas y la medición de los impactos de la administración pública en los niveles de bienestar de la población. Estos nuevos procesos han resultado en la actual reestructuración de los Estados tanto en países desarrollados como en los no desarrollados como un requisito para lograr el desarrollo.

1.7. El papel del Estado y la gestión pública

El papel del Estado en la actualidad es el de promover la gestión pública para el desarrollo regional. Según Hilhorst (1990:21) parece adecuado señalar que el papel del Estado consiste en la provisión de bienes públicos, tales como justicia, alumbrado público, protección contra incendios e infraestructura. El Estado también provee otros bienes públicos básicos no tradicionales para la satisfacción de necesidades, como políticas de crecimiento económico, políticas sociales encaminadas a la educación superior, salud, vivienda, entre otros. En opinión de Hilhorst, los bienes públicos impuros son causados por la escasez de medios para proveerlos, pero puede también ser causado por la organización del proceso a través del cual se toman las decisiones y particularmente por la estructura de la participación en el proceso. Entre menos sean los participantes en la toma de decisión, más alta es la posibilidad de que surjan externalidades negativas. Para Tapia y Campos (1998), la determinación de las necesidades y de los bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad. Sin embargo, según Albuquerque (1999: 56) “el problema

radica en que las políticas ortodoxas de ajuste estructural han dado absoluta prioridad a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, tratando de mantener los principales equilibrios básicos de carácter monetario, y orientando las respectivas economías hacia los mercados internacionales, suponiendo que con ello se asegura el desarrollo económico. Estos programas no han estado exentos de un excesivo e innecesario fundamentalismo acerca de la necesidad de reducir el Estado a un nivel mínimo, y proceder a la **privatización** extensiva de actividades e instituciones, en la simplista suposición de que el sector privado constituye siempre un actor y un ámbito más eficientes que la instancia pública”. Pero en la actualidad, el sector público enfrenta retos en cuanto a la eficiencia y efectividad en su desempeño que exigen cambios en su estructura y gestión para lograr el desarrollo.

El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades y limitaciones de las distintas localidades para su desarrollo endógeno. El cambio institucional se entiende como una transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica. En este cambio, el Estado es visto como una variable endógena, como un actor local, promotor de cambio. Los instrumentos jurídicos son otro elemento importante en el desarrollo, en la medida que le brinda dirección a la actuación pública.

1.7.1. La planeación para el desarrollo regional y local

La planeación para el desarrollo regional y local no es un ejercicio sencillo. Para el caso de un gobierno, la planeación es compleja dado que en la región existen diversos problemas urgentes de ser resueltos y una gama de intereses por conciliar. La perspectiva de desarrollo regional visualiza la economía nacional como un conjunto de economías locales y no solamente como un grupo de sectores en un espacio abstracto. La recurrente simplificación macroeconómica y el habitual enfoque sectorial de la economía nacional no invitan, precisamente, a esta visión más novedosa.

El desarrollo regional como disciplina se interesa por el proceso de la planeación donde toma un lugar importante, la formulación de políticas públicas. Para hacer la tarea de planeación eficaz, es necesario dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como incorporar otro tipo de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada territorio, tanto en lo relativo a los

rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional (Albuquerque, 1999:54).

Algunas políticas económicas no tienen una implicación territorial relevante, pero hay otras que sí, especialmente las políticas regionales destinadas a corregir los desequilibrios económicos interregionales que se consideren excesivos, y a potenciar el desarrollo económico de las regiones y áreas atrasadas. Por consiguiente, al hablar de planificación económica, se entenderá la implementación de políticas económicas dirigidas básicamente al desarrollo económico y a la corrección de los desequilibrios regionales (Roma, 1998: 54). Esta implementación de políticas pasa por un proceso de formulación, que desde la perspectiva de desarrollo regional deben incorporar las necesidades del desarrollo endógeno. Según García Col (1996) es lamentable que en muchos casos se ignore la dimensión espacial de los fenómenos, por no comprender y aceptar que funcionan de manera simbiótica. Los problemas de pobreza o competitividad económica, por ejemplo, atañen a diferentes sectores: agrícola, industrial, turismo, transportes, educación, salud, asentamientos humanos, medio ambiente, entre otros. Abordarlos de manera puramente sectorial, sin una coherencia territorial como suele ocurrir en el país, contribuye a la ineficiencia, a la inequidad y al desequilibrio regional.

La planeación no ocurre en un vacío, es evidente que se inscribe en un sistema social, no es voluntarista. En este sentido, existe una contradicción entre el esquema neoliberal, que se orienta principalmente a la operación por medio de los mecanismos de mercado, y el requerimiento fundamental de realizar acciones colectivas, que solamente se pueden dar de manera eficaz con la planeación participativa. Para lograr resultados socialmente válidos se requiere de la planeación urbana, rural y regional pero, al mismo tiempo el sistema de política económica actual rechaza intrínsecamente ese tipo de ejercicios colectivos. Una fuente en este tema es el de Hayami y Godo (2005) que plantean la importancia de la cultura, las instituciones, los recursos y la tecnología para el desarrollo interrelacionado de un sistema social, o lo que otros autores como Cabrero (2006) y Pérez y Carrillo (2000) llaman la calidad del capital social.

Tomando todo lo anterior, se puede resumir que el proceso de planeación incluye tres elementos fundamentales (García Col, 1996): una realidad, dentro de la cual se

inscribe un objeto de transformación que, en nuestro caso, puede ser una ciudad, un asentamiento rural, un sistema urbano rural, entre otros; un plan, que es un documento jurídico técnico, que hace las veces de una partitura y en el que se indica lo que debe hacerse a distintos plazos; y la operación que permite que las indicaciones establecidas en el plan se lleven a la práctica e incidan en el objeto de transformación. El plan se conforma por una serie de elementos que comprenden: un diagnóstico, un pronóstico y objetivos en una sola unidad fuertemente articulada. En el diagnóstico se analiza y se interpreta una realidad, en el pronóstico se proyectan al futuro sus tendencias y en la formación de objetivos se expresa la situación que se desea lograr. En la medida en que haya brechas entre estos elementos, es necesario plantear una serie de estrategias alternativas, evaluarlas y seleccionar la más favorable. Ésta debe detallarse y definirse en términos de programas de acción a mediano plazo y metas. Todo lo anterior debe complementarse con una instrumentación que indique cómo poner en práctica las definiciones estratégicas.

Para llevar el plan a la práctica es necesario contar con procesos de gestión, con la elaboración de programas a corto plazo y con proyectos que orienten la fase de ejecución y operación. Asimismo se requiere un elemento fundamental que es el de seguimiento, evaluación y retroalimentación de la planeación; es decir una meta planeación o una planeación de la planeación (García Col, 1996). Pero todo este proceso se vuelve irrelevante si no se contemplan las necesidades del desarrollo endógeno. Sabemos que en muchos países, y México no es la excepción, la gestión pública y la formulación de políticas públicas que acompañan estos instrumentos de planeación se enfrentan a fenómenos complejos que incluyen consideraciones políticas, sociales, económicas, físico-espaciales y ambientales. Las estrategias de desarrollo económico local requieren que las acciones basadas en las condiciones de cada región o ciudad, y que tratan de utilizar eficientemente las potencialidades de desarrollo, se combinen con las políticas sectoriales y regionales para iniciar el proceso de reestructuración productiva y de cambio estructural de la economía (Vázquez, 2005) lo cual es necesario para revertir los actuales desequilibrios económicos regionales. Dado la creciente demanda de participación ciudadana en la planeación del desarrollo, la gestión pública ya va permitiendo aperturas en esa dirección.

En la planeación del desarrollo regional, la tarea consiste en cuidar que el programa se adapte bien a las necesidades particulares, así como a las potencialidades de la región de que se trate, las cuales podrían pasar inadvertidas para una autoridad de planeación central. Esta idea de utilizar la potencialidad de la región en la planeación del desarrollo es fundamental, Alburquerque (1999) la relaciona con la eliminación de la pobreza, en contraposición a los programas asistenciales que solamente sirven para mitigar pero no para eliminar la marginación. Se reconoce ampliamente, en los países en desarrollo, que la planeación del desarrollo regional es un instrumento necesario para un desarrollo más comprensivo, eficaz y humano. “El bienestar humano como objetivo último de la planeación del desarrollo es expresión de una filosofía social basada en los ideales de la democracia y la justicia social. Por lo tanto, los programas gubernamentales de este campo se ocupan en primer lugar de la satisfacción de las necesidades humanas básicas de la mayor parte de la población” (Ziolkowski, 1981: 423).

En efecto, la planeación del desarrollo integral que incorpora la participación ciudadana es un reto a la manera tradicional de hacer esta tarea tan importante. Actualmente no es novedoso pensar que la participación ciudadana es importante en el proceso de planeación, tanto es así que el concepto de la participación colectiva aparece en las legislaciones nacionales de varios países. Si bien es sumamente importante que jurídicamente se establezca esta práctica, más importante es aún que se respete este derecho porque al hacerlo, se inicia el proceso que culmina con el desarrollo integral de la sociedad.

1.7.2. La descentralización

La gestión pública innovadora, o la nueva gestión pública que se fundamenta en la participación, necesariamente tiene que ser descentralizada. Alcanzar los objetivos del desarrollo regional, requiere, entre otras cosas, de una institucionalidad subnacional descentralizada y de un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que priorice y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes (Silva y Sandoval, 2005). La descentralización es un tema que toma importancia ya que constituye un elemento relevante para la planeación del desarrollo dirigido desde y para que se implemente por el Estado de manera participativa. El

desarrollo económico cada vez más está dependiendo del avance que va tomando la descentralización en las economías. En el caso de México existen varios estudios sobre este tema, entre los cuales se encuentra el de Díaz (1995) el cual analiza la descentralización con respecto a las finanzas públicas y el desarrollo equitativo.

La transferencia de competencia a las regiones, sean estos estados o municipios, facilita que tome cuerpo la dimensión política administrativa en los procesos de desarrollo endógeno. No se trata de que la política de desarrollo regional sea retórica, se trata de hacer efectivo la descentralización en la planeación y en el diseño de programas y proyectos de desarrollo, que fomente el autogobierno de las comunidades locales y regionales, dando lugar a que los valores culturales y sociales, de contenido local, se potencien y mejoren el nivel de vida de los habitantes. De esta manera, se sientan las bases para la definición y puesta en marcha de las estrategias de desarrollo local y endógeno, ya que los gobiernos locales y la población estarán capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

España ha alcanzado altas cuotas de descentralización y de autogobierno con la creación del Estado de las Autonomías en 1978. Ello ha permitido la viabilidad de las estrategias de desarrollo local endógeno, pero han sido los gobiernos locales y regionales, y no la Administración Central, quienes han impulsado el surgimiento y desarrollo de las iniciativas en todo la geografía española (Vázquez, 2005:50). La descentralización y la devolución de competencias de las comunidades locales/regionales se fundamentan en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica más que en factores de tipo político.

El marco institucional en el que funciona el sistema productivo y, en concreto la descentralización y la devolución de competencias, fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden competencias a las comunidades locales y regionales en el área de la política de desarrollo económico. La creación del Estado de las Autonomías, en el caso español, y la reciente devolución de competencias a Escocia y Gales, en el Reino Unido, son algunos de los ejemplos europeos de devolución de competencias a las comunidades locales y regionales, que propician y se nutren de las estrategias de desarrollo local y endógeno.

La globalización económica incorpora adicionalmente, mayores exigencias por la creciente exposición externa de los diferentes sistemas productivos locales. El reto principal está, inicialmente, en la propia esfera microeconómica de la producción local, necesaria para superar los excesivos niveles de ineficiencia productiva aún existentes. Para ello se precisan también nuevos esquemas de regulación en el nivel mesoeconómico⁵, a fin de que la gestión pública descentralizada proporcione nuevos roles y mayores recursos y competencias a las administraciones locales, facilitando las necesarias alianzas y concertación de actores territoriales para el desarrollo económico local y la generación de empleo e ingreso (Alburquerque, 1999:7).

La descentralización del Estado necesita incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo económico y social, a fin de dotar a las políticas de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre actores sociales. El diseño horizontal de políticas públicas se contrapone al diseño vertical y centralista de las mismas, y se orienta a crear oportunidades y un entorno favorable para emprendimientos innovadores. La selectividad de las políticas hace alusión a la necesidad de adaptar las mismas a los diferentes perfiles productivos y recursos potenciales territoriales, en contraposición al diseño generalista tradicional que olvida el territorio y considera un espacio homogéneo y abstracto.

La planeación del desarrollo económico debe ser ahora descentralizada, participativa, estratégica y concertada entre las instancias pública, privada y social. El predominio del enfoque centralista en las concepciones tradicionales de la economía convencional se refleja también en la recogida de estadísticas socioeconómicas basadas en la suposición de homogeneidad del espacio, lo cual hace a este tipo de estadísticas agregadas de muy escasa utilidad para la actuación en términos de desarrollo económico local y endógeno. Las estadísticas hoy utilizadas para el desarrollo endógeno consisten en el cálculo de índices de localización, de especialización, de convergencia regional, entre otros que son analizados por microrregiones (localidades, municipales). Para el análisis social se incluyen los índices de bienestar o de desarrollo humano. Con estos índices se evalúa y se diagnostica el desarrollo local y regional.

⁵ Se refiere al papel que juega el Estado en la reestructuración productiva para el desarrollo local (Alburquerque, 1999).

1.7.3. La gestión pública

La gestión incluye las actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público con el fin de cumplir las tareas propuestas, determinar los adelantos, avances y progresos de los procesos administrativos que le permiten cumplir de la mejor manera las funciones que le ha encomendado la comunidad. La gestión comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos, hasta la forma adecuada de administrar, con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, le permite prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos. El Estado debe cumplir con la gestión administrativa según los requerimientos y normas establecidos en la Constitución y otros instrumentos jurídicos afines. Las herramientas de la gestión pública son: El Plan de Desarrollo Nacional, El Plan de Desarrollo Estatal, El Programa de Desarrollo Municipal, El Plan de Ordenamiento Territorial y el Presupuesto, todo en perfecta coordinación.

La gestión pública en este caso constituye un conjunto de metodologías, técnicas y procesos, que de manera integral, conduce a la mejoría del nivel de vida de los habitantes del municipio y por lógica regional, de los habitantes del estado. En este sentido, la gestión pública comienza desde la metodología de la recolección de datos para el diagnóstico, la consulta ciudadana, la metodología de la distribución de los recursos financieros, la elaboración del plan de desarrollo estatal y programas municipales, y concluye con la rendición de cuentas y medidas de desempeño, todo esto sustentado en instrumentos jurídicos que le dan transparencia y validez a todo el proceso.

Se entiende la gestión pública, entonces, como la parte de la acción, de la implementación de las políticas de desarrollo (Lira, 2003). Esto hace importante analizar los conceptos de acción pública y por otro lado, el de políticas públicas, donde para el desarrollo endógeno “La acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente” (Durán, 1999, Cabrero 2006: 19). Durán nos invita a considerar la acción pública como recurso necesario para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. Gobernar, para este autor, es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos, de hecho desde la perspectiva de la

acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo.

1.8. La Nueva Gestión Pública

Omar Guerrero (2001) plantea que la nueva gestión pública es un modelo producto de la globalización que surge ante el debilitamiento del modelo anterior que es la burocracia. La nueva gestión pública exige la adaptación de la administración pública a las nuevas realidades de la economía mundial y a las necesidades locales. La nueva gestión pública en la modalidad británica se le conoce como el modelo *Whitehall*. Bajo la variante estadounidense se le refiere como gobierno empresarial y esquema post-burocrático. Concebido en la escala global, se constituye como el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico).

La nueva gestión pública toma eminencia en la década de los años 90. Ávalos (1995) señala que durante este periodo, dentro de la administración pública se van introduciendo evaluaciones cada vez más con las premisas de la administración privada como son la eficiencia, la eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo. Consecuentemente, respondiendo a lo anterior, se hace necesario estudiar las políticas públicas y la distribución, control y rendición de cuentas en torno a las finanzas públicas para ver la conexión de los principios con los resultados, sobre todo con referencia a su impacto en el desarrollo. Según Guerrero (2001) la nueva gestión pública tiene sus raíces en el concepto de “Gerenciar el cambio” propuesto por Gelinier, en donde la nueva gestión pública está relacionada con la sociedad civil. Gelinier toma del autor Robert Heller el concepto de gestión en el ámbito privado y propone que la gestión pública esté orientada hacia el mercado y al usuario (la gente) en una relación de costo-eficacia. A su vez, Messenet es influenciado por Gelinier y propone la descentralización destacando el papel importante de la información, el presupuesto, el control de gestión y el manejo del recurso humano. Messenet opina que la nueva gestión pública solamente se puede alcanzar a través de la adopción del *management* privado. De allí que otros autores han escrito sobre el *management* público usado como sinónimo a la gestión pública. El *management* público es el saber hacer porque su propósito es mejorar las habilidades de gestión de los administradores públicos cuya función es el contacto con el público.

Para el desarrollo endógeno, local y regional, la nueva gestión pública es relevante porque permite, entre otras cosas: 1. la participación ciudadana en los procesos de la administración pública; 2. aplica la eficiencia, eficacia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos; 3. establece prácticas de rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones de las autoridades de la administración pública; 4. requiere de una continua formación y capacitación del recurso humano que labora en la administración pública; y 5. descentraliza porque todo lo anterior conduce a un papel más activo del Estado y de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. En la nueva gestión pública se redefine la utilización de instrumentos públicos como el presupuesto y las políticas públicas, dado que son vías por las cuales se puede alcanzar el desarrollo. En la elaboración, ejecución, control y evaluación de estos instrumentos, juegan un papel muy importante la sociedad civil a través de la participación ciudadana.

1.8.1. El Presupuesto

El presupuesto público es el reflejo de la solvencia, así como de la riqueza que potencialmente puede llegar a tener un Estado. El uso eficiente del presupuesto de algún modo muestra la idiosincrasia y cultura de una región.

El presupuesto es el instrumento técnico y legal de planeación económica del Estado que se prevé para un periodo fiscal. El presupuesto es una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económicos-financieros. Su elaboración obedece a la necesaria relación que existe entre el conjunto de las funciones que tiene a cargo un ente público y los recursos que dispone para cumplirlas. Por lo mismo, el presupuesto es un elemento clave en la gestión pública sea cual sea el tipo de organismo o nivel de gobierno al que nos estemos refiriendo (Sanz, 2001) y abarca distintos aspectos de la acción pública como son: los políticos, los legales, de gestión y económicos. Tras las cifras presupuestarias lo que subyace es la distribución de renta entre los ciudadanos. Los criterios de eficiencia y eficacia se enmarcan en el presupuesto. Junto a esto existen aspectos específicos de gestión presupuestaria que se refieren a los distintos procedimientos de elaboración, ejecución y control de los presupuestos. La faceta económica viene determinada por la gran importancia que en las sociedades desarrolladas actuales tienen los ingresos y gastos públicos en relación con la economía nacional.

Cuando hablamos de presupuesto, nos podemos referir al de egresos y al de ingreso. Dado que lo que nos ocupa es el papel que el presupuesto juega en el desarrollo, nos estaremos refiriendo al de egresos.

1.8.2. Políticas Públicas

El proceso de elaboración presupuestaria determina las prioridades entre las distintas políticas de gasto y fija el reparto de los fondos entre unas u otras. El monto total del gasto, en el caso de España para 2001, se fijó basado en los requerimientos macroeconómicos junto con el objetivo básico fijado en la eliminación del déficit público. En el mismo periodo, las políticas públicas relacionadas a ese proyecto de presupuesto señaló que la justificación de la prioridad de determinadas políticas se fundamentó en la recuperación en la economía real al favorecer el crecimiento y la competitividad promovidas por políticas de infraestructura, investigación, fomento al empleo y la educación por su importante efecto sobre la cohesión social, la solidaridad y el estado de bienestar.

Es a través de las políticas públicas donde se promueven las iniciativas de desarrollo local y endógeno, y se generan empleos productivos para encarar, precisamente, la pobreza y la marginación de forma más sostenida y consistente regionalmente. Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos territoriales (locales y regionales) como catalizadores y animadores en la creación del "entorno innovador" institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo territorial (Albuquerque, 1999:11).

La democracia, un punto importante de todo este proceso de la nueva gestión pública y del desarrollo regional, ha llevado que los funcionarios públicos comprendan que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. Este hecho ha complejizado la formulación de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras ad hoc, que sean flexibles, adaptable y con alto dinamismo participativo (Ávalos, 1995).

Según Cabrero (2006) una de las formas de gestión que mayor auge ha ocupado en los últimos años en México es precisamente el uso de las políticas públicas. El estudio de las políticas públicas es la ciencia más acabada de la ciencia política y de los enfoques de la administración pública. Es el puente entre el eterno divorcio de la ciencia política y la administración pública. El uso de las políticas públicas permite coordinar el trabajo entre los tres niveles de funcionarios gubernamentales. Es decir, los operativos, los coordinadores y los estrategas. Más aún podríamos decir que las políticas públicas unen a la ciencia de la administración pública actual, o sea, la nueva gestión pública con el desarrollo regional. Esta unión nos conduce al desarrollo endógeno, entendido y asumido por los administradores públicos de esta nueva gestión pública, que les permiten desempeñar su función con la actitud de servir a los ciudadanos, con la misión de mejorar sus niveles de vida, de hacerlos productivos, de aprovechar sus capacidades locales.

Existe consenso en torno a la propuesta de que se tome en cuenta a la ciudadanía en la definición de políticas a nivel municipal. Es primordial crear nuevos modelos institucionales para que la ciudadanía tenga capacidad de influir en la agenda de las políticas públicas que se instrumenten en el municipio (Álvarez y Castro, 2000). En el marco del desarrollo endógeno, la formulación de las políticas públicas que orientan los gastos e inversiones públicos en aspectos económicos y sociales es de singular importancia, ya que coadyuva a la eliminación de las brechas existentes entre el crecimiento y el desarrollo. El estudio de las cuentas públicas municipales y sobre todo del gasto público, nos permitirá entender las tendencias del crecimiento y del desarrollo endógeno, local y regional.

1.8.3. Participación Ciudadana

Una parte importante de la literatura se refiere a estudios que destacan una tendencia al fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas para el desarrollo. Autores como Clavel, et al. (1997) insisten en la opción cada vez más presente, de un modelo alternativo basado en la intensa participación de agrupaciones ciudadanas organizadas y con una clara intención de influir en el desarrollo urbano en el caso de los Estados Unidos. Esta nueva realidad estaría poco a poco imponiéndose al tradicional modelo vertical, centralizado y orientado al crecimiento, el cual parecería estar en declive. Este tipo de estudio,

influenciado por anteriores trabajos⁶, todos ellos precursores de movimientos comunitarios en los Estados Unidos, sostienen que los grupos sociales menos favorecidos deben protegerse de la cooptación mediante la organización comunitaria –y según estos autores, hay pruebas de que así estaría sucediendo- con el fin de poder tener una presencia real en las decisiones sobre el desarrollo urbano y comunitarios. Por lo anterior, el modelo de desarrollo local sólo se puede alcanzar si la localidad en discusión presenta ciertos rasgos idóneos, o como señala Cabrero (2006:83), se constituye en el “motor endógeno” para internalizar las externalidades positivas que dicho modelo traería para el desarrollo. Esto no es una utopía, dado que según Cabrero, al modelo de desarrollo local se le debe la transición por las que están pasando muchas economías de Europa y de América Latina, a favor del desarrollo.

La gestión de las iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, de una nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos, la inversión extranjera, las grandes empresas, el sistema de protección social, o la cooperación internacional aporten las soluciones. Por el contrario, desde esta perspectiva se subraya la importancia de que la gente actúe por ella misma desde sus propios territorios o comunidades, a través de la movilización de los diferentes actores y organismos, tanto públicos como privados. De ahí que el fortalecimiento de las células básicas de organización de la ciudadanía, esto es, las municipalidades, sean tan importantes desde esta perspectiva para emprender la nueva gestión pública que conduzca al desarrollo. Se hace necesario, por tanto, superar la frecuente identificación de las actuaciones de ámbito local o territorial como políticas marginales o asistenciales, esto es, de nivel redistributivo, cuando se evidencia la necesidad de contemplarlas desde la misma lógica de desarrollo económico, tratando de articularlas mejor con las reformas estructurales emprendidas con el fin de complementar la eficacia de las mismas (Albuquerque, 1999).

El tema de la participación ciudadana debe ser pensado también desde nuevas formas de relación intergubernamental: de la planeación del desarrollo; la gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas locales; la estructura del ayuntamiento y la representación proporcional; y sobre todo, el presupuesto participativo,

⁶ Ver a los autores F.F. Piven y R. A. Cloward, *Regulating the Poor, The functions of Public Welfare*, Pantheon, N.Y. 1971 y P. Morris y M. Rein, *Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the U.S.* Routledge and Kegan Paul, London, 1967 citados en Cabrero (2006, 58).

la descentralización de recursos y competencias, y la contraloría social. La democracia tiene que ver con nuestra idea de Estado, de la sociedad civil, de las relaciones entre ambos, y sobre todo, de la forma en que el gobierno ejercer su gestión para lograr el desarrollo regional. Según Álvarez y Castro (2000), la participación ciudadana directa pone énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se requieren resolver. La participación comunitaria y la participación social son formas de participación ciudadana, aunque en algunos casos son más incluyentes que ésta. De acuerdo con los autores anteriores, la participación ciudadana sólo puede ser definida en su relación intrínseca con el Estado, pues es ésta quien le dota de derechos y obligaciones. Se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones- toman parte en los asuntos públicos del Estado. Así apunta, fundamentalmente, a la relación entre el gobierno y los ciudadanos, a ese espacio público en el que ambos están inmiscuidos.

Las propuestas más innovadoras se mueven en torno a la exigencia de que la ciudadanía participe en la evaluación de la gestión municipal, sobre todo del gasto municipal, a través de instrumentos de contraloría y fiscalización del gobierno, así como de transferencia de facultades de administración y ejecución de proyectos para mejorar la prestación de servicios municipales, mediante gestiones públicas basadas en los principios de eficiencia y equidad, así como el impulso a una participación cívica social capaz de asumir y operar, en los casos pertinentes, esquemas de administración pública indirecta, tales como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta. Se pone énfasis en el derecho de la población a estar bien informada para que pueda haber diálogo e interpretar su realidad con relación a la sociedad y al gobierno, y viceversa (Álvarez y Castro, 2000). Lo anterior señala el inicio de la transformación de la sociedad para la búsqueda de mejorar su nivel y calidad de vida. Hay que recordar que la transformación de la sociedad inicia con la toma de conciencia producto del acceso a la información veraz y objetiva. Es de notar, que la calidad de la participación ciudadana va a estar determinada por el nivel de educación y de cultura política en la región.

1.9. Conclusiones

El desarrollo regional lleva implícito el desarrollo equilibrado tanto como la teoría del desarrollo lleva la distribución equitativa de la riqueza. La base teórica del desarrollo utiliza la teoría del valor, iniciada desde los clásicos y refinada por los neoclásicos con el mecanismo de mercado que actúa como el instrumento distribuidor de la riqueza generada. Estas escuelas económicas y sus posteriores derivaciones han dado continuidad a las políticas económicas fundamentadas en el mercado, lo cual, visto desde la óptica del desarrollo regional ha obstaculizado el logro del equilibrio en los niveles de crecimiento de los distintos espacios económicos. Esto se debe a que no todos los espacios son igualmente atractivos para la localización de actividades económicas privadas o para los apoyos financieros. Para promover el crecimiento de las personas y los espacios existe la institución llamada Estado, que usando su estructura y sus facultades jurídicas, está llamado a propiciar el desarrollo regional equilibrado.

Dado que el desarrollo sigue siendo una meta, la discusión sobre el desarrollo regional ha recobrado importancia, misma que se presenta en la retórica más que en el ejercicio concreto de la gestión pública. Teóricamente el desarrollo regional se logra con una gestión pública que planee a largo plazo y que conscientemente integre y articule las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, tomando en cuenta las potencialidades productivas y humanas de los municipios para ofrecer a cada uno de sus habitantes la oportunidad de crecimiento y desarrollo. Estas políticas públicas de impulso al desarrollo endógeno posteriormente se desglosan en proyectos y programas que se expresan en acciones a nivel comunitario de cada municipio para lograr su propio desarrollo, y del espacio mayor, el estado.

El papel del Estado para el desarrollo regional hoy está fundamentado en conceptos de antaño como la democracia, la cual se ejerce a través de la participación ciudadana en la nueva gestión pública. La transparencia y la rendición de cuentas son otras expresiones del papel de Estado en esta nueva era de la administración pública. Las autoridades públicas del mundo se están haciendo conscientes que el gobernar constituye un acto de toma de decisiones en representación de la gente, por lo que su función primordial es el impulso al desarrollo social y económico de manera integrada. Desde esta perspectiva el desarrollo regional se convierte en una meta alcanzable del Estado, la cual se facilita a

través de la gestión pública que incorpora a la sociedad y las necesidades del **desarrollo endógeno** para asegurar el aprovechamiento de los recursos en la creación de riqueza y la distribución de la misma. La ejecución de esta misión en la administración pública ha resultado en el impulso de **economías locales** en los países que lo han adoptado como España y Nueva Zelanda. El desarrollo de las economías locales se ha logrado mediante la confianza depositada en los gobiernos municipales para operar la descentralización, lo que implica hacer efectivo el reconocimiento que el gobierno municipal es el más capacitado para conducir el desarrollo por su cercanía a la comunidad, por su conocimiento de las necesidades y potencialidades de desarrollo.

Este reconocimiento empodera al gobierno municipal para incluir sus propuestas en la agenda de desarrollo a nivel estatal y federal. La descentralización, sin embargo, implica una nueva forma de administración pública, que dota a los gobiernos municipales de mayor responsabilidad de su propio desarrollo y la búsqueda de su eficiencia. La capacidad de descentralización municipal y de desarrollo endógeno, está ligada al nivel de preparación, formación y capacitación de sus habitantes, incluyendo a las de sus autoridades públicas. La cultura dependiente en el gobierno, visto éste como el único actor en el desarrollo no favorece a la gestión pública participativa, ni al emprendimiento del desarrollo endógeno. Se requiere que los habitantes se visualicen como actores importantes, que pueden y deben compartir la responsabilidad del desarrollo junto con el gobierno. La sociedad en esta visión se divide en el sector público, privado y social, todos actuando en conjunto para lograr el crecimiento y el desarrollo económico, local y sustentable.

De la articulación armónica, balanceada del desarrollo endógeno, surge el desarrollo regional, no sin antes contar con el impulso del papel del Estado a través de la planeación, la descentralización, la gestión pública, el presupuesto y las políticas públicas con la participación ciudadana que se dirijan a resolver y a cerrar las brechas de la desigualdad. El manejo del presupuesto público participativo toma importancia dado que el gasto y la inversión pública son las herramientas que propician mayor o menor desigualdad en el desarrollo porque se relaciona directamente con el impulso a la especialización productiva endógena.

Capítulo 2

Papel del Estado en el desarrollo de Quintana Roo, 1970 a 2010

Tanto en los países industrializados como en los no industrializados, la cuestión del papel del Estado en la economía y el desarrollo es objeto de debate político. Actualmente, el papel del Estado no se limita a la recaudación de impuestos y asignación del gasto público (en salud, educación y pensiones), sino que es el artífice de nuevas reglas, normas y regulaciones que afectan la vida de cada habitante. Para Tapia y Campos (1998), la determinación de las necesidades y de los bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad.

Para Stiglitz (2004) primordialmente, el Estado proporciona una estructura legal que permite funcionar al sector privado. El Estado también elabora y vela por el cumplimiento de las leyes que regulan las quiebras de las empresas. En segundo término, el Estado es responsable de mantener la estabilidad macroeconómica de la economía, minimizando las recesiones, depresiones e inflación. En tercer lugar, el Estado elabora y vela por la aplicación de diversas regulaciones destinadas a favorecer la competencia, a preservar el medio ambiente y a proteger a los consumidores y a los

trabajadores. Según Stiglitz (2004: 427), hay tres razones básicas por las que el Estado interviene en la economía: “a) para mejorar la eficiencia económica corrigiendo las fallas del mercado, b) para fomentar los valores sociales de la justicia, o la equidad, alterando los resultados de los mercados y c) para fomentar otros valores sociales imponiendo el consumo de algunos bienes y prohibiendo el consumo de otros”. El Estado, en su papel de interventor en la economía y en el desarrollo se enfrenta a disyuntivas, especialmente entre mejorar la eficiencia del mercado y favorecer la equidad. El Estado pretende abordar el problema de equidad a través de los tipos de impuestos. Este sentido de equidad –de justicia social- llevaría a un tipo de impuesto progresivo⁷ que acaba con desmotivar a personas de renta elevada. Es en el sistema tributario donde el Estado encuentra su relación con el desarrollo y donde se encarga de imponer varios tipos de impuestos para gravar diversas actividades que involucra la obtención de ingresos, producto de la actividad económica, o riqueza, en forma de activos. Para Stiglitz (2004) aunque hay acuerdos respecto a qué debe hacer el Estado, con frecuencia existen discrepancias acerca de cómo debe hacerlo. Las opciones respecto a si el Estado debe intervenir y respecto a cómo ha de hacerlo dependen de la propia visión de la eficiencia y la eficacia del Estado. Uno de los principales argumentos a favor de la intervención del Estado es la corrección de los fallos del mercado. Quienes defienden un papel más limitado del Estado argumentan que con frecuencia éste no sólo no logra corregir los problemas del mercado, sino que incluso empeora las cosas. La fuente de las fallas del Estado los resume Stiglitz (2004) en las siguientes: los problemas de incentivos, los problemas de presupuesto, los problemas de información, y la naturaleza de la toma de decisiones políticas. La naturaleza de la toma de decisiones colectivas genera otra falla pública dado que, según Stiglitz, las decisiones democráticas llevan a incoherencias por lo que es más eficiente confiarle a una sola persona esa facultad. Los economistas han incursionado en el estudio de la toma de decisión pública y le han dado el nombre de elección pública, lo cual es la aplicación del concepto de maximización entre los distintos grupos de interés, asumiendo que los participantes son racionales, y cómo la contraposición de éstos lleva a la toma de decisiones, en donde el que tiene mayor poder de negociación es el que más influye.

En general, el punto de vista de Stiglitz en cuanto al papel del Estado está ampliamente enfocado a la estabilidad macroeconómica y sobre todo al uso de los recursos públicos. Sin embargo, en algunos países desarrollados como Nueva Zelanda,

⁷ Los tipos impositivos de las personas de renta elevada son mayores que los de las personas de renta baja (Stiglitz, 2004: 433).

Australia, el Reino Unido, Francia y España, el papel del Estado se ha renovado para apegarse más íntimamente con la ciudadanía buscando la eficiencia, eficacia, equidad, efectividad y economía. En estos países se habla de un cambio institucional o reforma del Estado, de un Estado que adopta innovaciones en sus procesos, que en lo general se le denomina como una *nueva gestión pública*. Para Poom (2006: 54) “la innovación gubernamental es una ola en expansión y un recurso para los que toman decisiones dentro del gobierno”. En América Latina, dadas las deficientes políticas de ajuste y las severas crisis económicas que han afectado a los gobiernos, el tema de la innovación gubernamental adquiere demasiada importancia entre los actores políticos y administrativos porque en el fondo la innovación gubernamental contribuye a la solución de problemas públicos (Cabrero, 2006). Aunado a esto, la sociedad civil que es un actor importante para el desarrollo, ya no se encuentra fuera de éstos procesos.

El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades y limitaciones de las distintas localidades para su desarrollo endógeno. El cambio institucional se entiende como una transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica. En general, el instrumento jurídico es otro elemento importante en el desarrollo, en la medida que le brinda dirección a la actuación pública, es por eso que los cambios necesarios que acompañan a la reestructuración del Estado en su respuesta a las exigencias de un desarrollo con rostro humano, la democratización, una participación ciudadana cada vez más cercana y otras directrices de la nueva gestión pública, se están incorporando como reformas en las constituciones y otros documentos legales. Al mismo tiempo, esta orientación hacia la democracia y la equidad está seguida por medidas que postulan mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas. Los actores locales son los agentes promotores de cambio. Es por esto que cada vez más se requiere de mecanismos que reduzcan la brecha que existe entre los políticos, el gobierno y la ciudadanía, brecha que puede ser reducida, por ejemplo, a través de las leyes de transparencia donde la información del actuar de los agentes de gobierno se está convirtiendo en un bien público.

Es en el nivel municipal donde finalmente se expresa el desarrollo endógeno y por donde se ven los resultados de la nueva gestión pública con todo los criterios que integran el renovado papel del Estado. “Las funciones de gobierno tienen, por lo tanto, corresponsabilidad con estas acciones de la promoción económica regional y de la sociedad civil organizada dentro de estas unidades territoriales. Estas nuevas funciones

deben plantearse a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiesta con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva” (Delgadillo, 2004: 25). No se trata de restarle importancia al papel del Estado en el desarrollo, su papel sigue siendo crucial como una estructura fijadora de fines y de coaliciones.

En observancia de lo anterior el papel del Estado en el desarrollo, en lo general y específicamente en Quintana Roo, se analizará a través de la evolución que ha tenido la política pública en México, atendiendo a las de naturaleza económicas y sociales, como también a las de la inversión para el desarrollo. También analizaremos la evolución de la planeación del desarrollo, su metodología, la importancia de los recursos humanos en el proceso y la legislación que lo avala. La situación de la gestión pública es otra parte importante del papel del Estado, en todo momento que es una de las acciones que más ha sufrido cambios para responder a los nuevos paradigmas del Estado y su papel en el desarrollo. Dentro de esta sección veremos la situación de la centralización y la descentralización, la formulación de las políticas públicas, y el uso de los recursos a través de las cuentas públicas.

2.1. Evolución de la política pública en México: 1970 a 2010

La política pública en México ha estado ligada al interés político, económico y social. Para la visión presidencial, la política pública en México ha estado ligada a las prácticas democráticas, llamadas así por el mismo aparato gubernamental que se mantuvo en el poder desde la Revolución Mexicana hasta el 2001 cuando se dio la alternancia política. Ferreira (2004:60) señala que desde los años treinta hasta los sesenta del pasado siglo, la política pública en México, como en otros países, se basó en acciones particulares en regiones. En los sesenta se gesta y en los setenta se cristaliza en México, durante la administración del presidente Echeverría, una influencia predominantemente del pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo económico y social, una concepción integral de política regional nacional que había llegado a su máxima expresión 20 años antes en otros países líderes en la materia (Francia)⁸. Esta concepción

⁸ En Francia la política regional se insertó dentro de la planificación económica global en 1963 con la creación de la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale* (DATAR), concebida como un organismo de coordinación e impulso de las medidas de desarrollo regional. El objetivo básico fue la industrialización, basado en incentivos. Las medidas implementadas de desarrollo regional era reproducir en núcleos urbanos de regiones, más o menos atrasadas, las condiciones que de una manera espontánea se habían dado en otras regiones. Sin embargo, en 1971 la DATAR publicó *Une image de la*

integral no logra instrumentarse como tal durante la administración del presidente López Portillo (1977 – 1982), sino que se fraccionó en tres partes que operaron con escasa coordinación entre sí: una política territorial conducida desde la SAHOP, un instrumento bilateral de coordinación del gasto público con los gobiernos estatales (los convenios únicos de coordinación del desarrollo) manejado desde la SPP y varios programas especiales diseñados y operados desde coordinaciones dependientes de la presidencia de la República (puertos industriales, Sistema Alimenticio Mexicano, COPLAMAR). Estos programas especiales perdieron viabilidad a raíz de la crisis de los ochenta y fueron desmantelados.

Según Ferreira (2004:61) durante los primeros años de la administración de Miguel de la Madrid (1983 – 1988), desde la SPP se impulsó un regreso a la concepción integral de la política regional y a su instrumentación a través de la formulación de programas regionales en distintos niveles territoriales. Sin embargo, al profundizarse la crisis en 1985 se inició un proceso de desmantelamiento de las instituciones y estructuras administrativas, ligadas a la planeación regional que se convirtió en destrucción masiva durante la administración de Salinas (1989 – 1994). Durante la administración de Zedillo (1994 – 2000), en ausencia de una visión o concepción de conjunto, distintas dependencias buscaron recrear formas de planeación regional subordinadas a sus políticas sectoriales. Ejemplo de lo anterior son los programas microregionales diseñados y operados por SEDESOL, SEMARNAP y SAGARPA.

2.1.1 Políticas económicas y sociales

Las políticas públicas más importantes por su relación directa con el desarrollo regional, son las de índole económica y social. Según Olmedo (2002: 77) “lo que determina el desarrollo del país –y de los municipios, en la medida en que el país está compuesto por municipios- son las políticas económicas y sociales que establece el gobierno federal, las cuales, a su vez, están determinadas por la economía mundial, por los intereses de los grupos más poderosos del país y por los intereses de los grupos de poder internacionales, en particular de Estados Unidos.

El impacto de estas políticas se expresan concretamente en el tipo de desarrollo de la nación y sobre todo de las distintas regiones y localidades. Según Gil (2002: 141), “si bien a la perspectiva regional actualmente no se le otorga la importancia que posee

France de l'an 2000. Scénario de l'inacceptable, obra pionera de la utilización de escenarios prospectivos. La conclusión de este “escenario de lo inaceptable” era un aviso del riesgo de una bipolarización: “Más que nunca Francia se presentaría conformada por ‘dos países’” (Pujadas, 1998:59).

en el proceso de diseño e implementación de la política económica y, en general es muy limitada la incorporación de la dimensión territorial que encierra cualquier política pública en la política social de atención a la población que se encuentra en situación de extrema pobreza, se han incorporado criterios regionales, estatales e incluso de identificación por localidad”. En este sentido, se puede percibir avances en los intentos de eliminar el desarrollo desequilibrado que existe a nivel regional, pero aún resta por diseñar políticas que atiendan a cada municipio específico buscando la eficiencia de los recursos destinados.

Cuadro 4
Programas del Fondo de Solidaridad para la Producción,
Quintana Roo, 1993 - 1995

Municipios	Inversión (miles de pesos)		
	1993	1994	1995
Cozumel	664.6	16.8	20.7
F. Carrillo P	2,857.4	2,160.6	604.0
Othón P. Blanco	3,379.7	538.7	148.4
Benito Juárez	170.8	154.4	42.0
José María Morelos	4,083.8	4,036.6	91.1
Lázaro Cárdenas	1,826.0	113.4	92.1
Solidaridad	0	59.6	21.4
Total	12,982.3	7,080.1	1,019.7

Fuente: Estado de Quintana Roo, Cuenta Pública: enero –diciembre y Corte Financiero diciembre 1995.

El dato a resaltar del cuadro anterior es el monto que reciben los municipios más marginados en comparación con los demás. El cuestionamiento que siempre se le ha hecho a estos recursos es la eficiencia y eficacia en el combate a la pobreza.

2.1.2. Políticas de inversión para el desarrollo

Las políticas de inversión son de crucial importancia para el desarrollo regional dado que es el instrumento que dota de infraestructura tanto social como productiva a las regiones para que su población la pueda utilizar en su bienestar. El gobierno federal como estatal ha tenido un enfoque sectorial en la dotación de infraestructura. Las grandes inversiones se han realizado en torno a actividades productivas importantes en la visión nacional, dejando al margen las necesidades para el desarrollo de otras actividades menos importantes a nivel nacional pero crucial para el regional o local. “Los desequilibrios regionales de la inversión, junto con la expresión territorial de esos desequilibrios en rezago social, constituyen el mejor ejemplo de la existencia objetiva de las regiones. Estos desequilibrios no pueden ser corregidos por el mercado y exigen

la presencia del Estado a través de políticas de desarrollo regional, acordes con la dinámica del mundo global” (Delgadillo, 2004: 20).

2.1.3. Políticas de desarrollo regional y endógeno

Según Garza (1989) las políticas de desarrollo regional dan inicio desde la época de la Ley de Asentamientos Humanos en 1915, por el impacto que ésta tuvo en la distribución espacial de la población en el territorio mexicano. Sin embargo, es hasta la década de los años 30 y 40 cuando las políticas de desarrollo regional tuvieron un contenido económico y social promovidas por los programas de cuencas hidrológicas. El relativo éxito que tuvo este programa en el saneamiento de zonas inhóspitas y en la expansión del área agrícola fue posteriormente suprimido por el avance de otras políticas públicas durante los años 70 a causa de crisis económicas y cambios en los objetivos políticos de los gobernantes. El auge petrolero y el acelerado crecimiento industrial y poblacional de los centros urbanos, con el consecuente centralismo del poder político, condujo a que se reforzará el interés por promover el crecimiento urbano en detrimento del rural. La clase política empoderada llevó a priorizar la sobrevivencia y reforzamiento político sobre los intereses de cultivar una sociedad mexicana desarrollada económica y socialmente equitativa. El sostenimiento político a través de la promoción y apoyo mutuamente dependiente en el corporativismo agudizó las desigualdades regionales sumiendo a amplias zonas rurales y a su población en la pobreza. De forma paralela en México se dieron políticas de desarrollo regional y la desigualdad.

En los años 70, periodo de inicio de esta investigación, el auge del petróleo aún sostenía un Estado interventor y promotor del desarrollo. Ante el relativo fracaso de los programas de las cuencas hidrológicas, se buscaban nuevos polos de desarrollo. Es así como se comenzó a explotar las playas, entre éstas, las de la costa del Caribe mexicano. El procesos de integración nacional lleva también a que, una vez reunida las condiciones, se integrara Quintana Roo a la federación como estado libre en 1974. La condición de zona libre fronteriza y el auge que éste representó en este periodo, juntamente con la explotación forestal, la pesca, la promisorio agroindustria cañera y el incipiente y tradicional turismo, dieron los impulsos necesarios al crecimiento económico y poblacional para convertir al territorio de Quintana Roo a Estado.

Durante este periodo, a decir de Ferreira (2004: 38), “en el marco de un centralismo y un presidencialismo exacerbados, la inversión pública y los subsidios eran

los instrumentos fundamentales de esta política regional nacional”. Es así como las políticas de desarrollo regional en Quintana Roo consistían en esta época en promover, a través del apoyo federal las actividades forestales, de pesca, agrícolas y turísticas. Se contó también con la promoción de este territorio dentro del programa de asentamiento humano por lo que inmigraron colonos de varias partes de la república que llegaron para integrarse a las actividades agrícolas y agropecuarias. El apoyo económico de la federación se dio a través de la organización de los productores en cooperativas. Situación que comenzó a introducir conflictos entre productores. El poco rigor en el uso de los apoyos y la complicidad política entre dirigentes cooperativados y autoridades políticas llevó al uso inapropiado de los recursos y a la ineficiente producción. El apoyo de la federación sufre recortes en los años 80 por las crisis económicas financieras ocasionando el retiro de los subsidios a las cooperativas.

A partir de entonces, el apoyo federal se aboca a buscar actividades económicas que impliquen una entrada de recursos. El turismo ocupa ese requisito, por lo que en lo posterior se promueve como política de Estado el fomento de esta actividad con la construcción de la infraestructura turística y la promoción de inversionistas extranjeros. Este proceso aún sigue en marcha, por lo que se puede observar que, como sucedió a nivel nacional, las políticas de desarrollo regional se expresan en forma paralela: por un lado, el desarrollo turístico urbanizado con infraestructura de primera, y por el otro, un desarrollo lento y marginado de zonas aledañas cuyas actividades agrícolas, agropecuarias y forestales cuentan con poco apoyo. Como veremos en el capítulo tres y cuatro, la inversión pública y privada, y las políticas públicas, han privilegiado el turismo, creando un polo de desarrollo localizado en los municipios del norte, dejando al resto de los municipios con mínima oportunidad de empleos e ingresos insuficientes para propiciar el desarrollo endógeno y regional.

Cuadro 5
Tipos de Inversiones, Quintana Roo, 1975 -1980.
Millones de pesos.

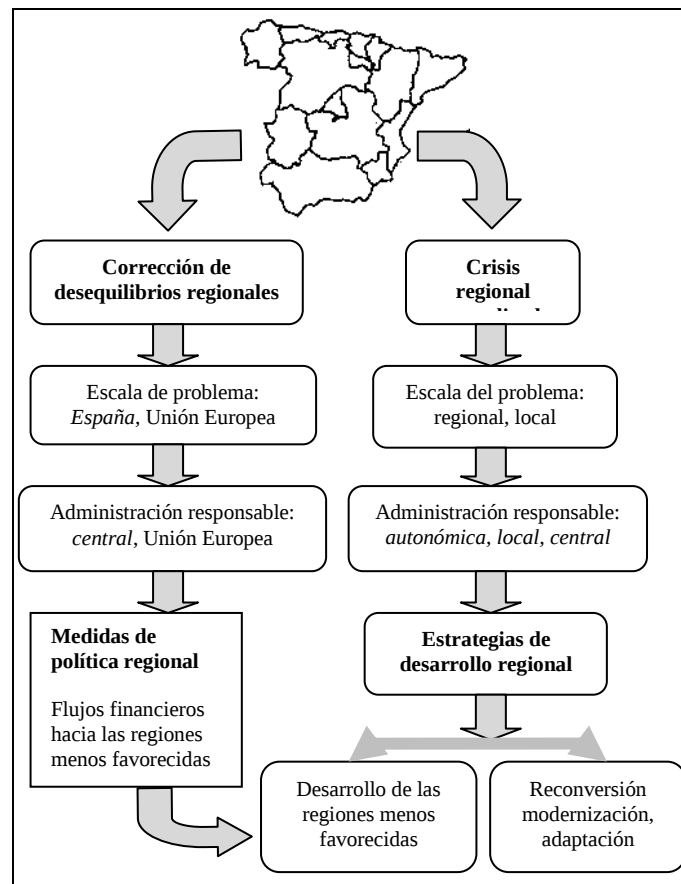
	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INVERSIÓN PROGRAMA NORMAL	1028.5*	958.8*	739.1	645.9	2276.1	3130.8
PROGRAMA DE INVERSIONES PARA EL DESARROLLO RURAL	35.4	48.2	61.7	120.9	151.1	192.5
PROGRAMA DIRECTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO	11.0	65.7	109.3	169.1	204.4	321.1
CONVENIO ÚNICO DE COORDINACIÓN			78.9	119.8	234.8	92.9
TOTAL	1074.9	1072.7	989.0	1055.7	2866.4	3737.3

*En este año se realizan grandes inversiones en el Proyecto Cancún 1ª y 2ª etapa y en el ingenio azucarero de Álvaro Obregón. Cifras reales al 30 de junio de 1980.
Fuente: Informe de Gobierno, 198. Lic. Jesús Martínez Ross.

Es por eso que este trabajo busca analizar el desarrollo desde el municipio y proponer reformas para cerrar las brechas entre los distintos niveles de desarrollo en el territorio de Quintana Roo. Delgadillo (2004: 22) nos indica que “las políticas de desarrollo regional han sido por lo general improvisadas y no están integradas como prioridad dentro de la política económica; además, la estructura focalizada y atemporal de la inversión sectorial impide la consolidación de procesos regionales amplios, la creación de soportes para un desarrollo endógeno más competitivo y la posibilidad de conexiones interregionales que lleven a la maximización de beneficios”. Por el otro lado, Ramos (2002: 66) nos dice que “Las reformas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo se centran en el entramado de reglas e incentivos a través de las cuales el Estado elabora y ejecuta las políticas públicas, incluyendo su estructura organizativa, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones interadministrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la prestación de los servicios, entre otras. Esto significa que la reforma de la administración pública no tiene por objetivo las transformaciones en las instituciones políticas dentro o fuera del poder ejecutivo; es decir, no incluye cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político; la naturaleza del régimen del poder y los cambios en los sistemas de representación. Tampoco abarca cambios en el papel del Estado”. Lo anterior significa que la gestión pública para el desarrollo regional que debe emprender la administración pública sigue siendo un reto en muchos municipios, como también lo es la política regional para el gobierno federal.

Roma (1998:53) nos define la política regional como una parcela propia dentro del cuerpo de la ordenación del territorio: es entendida como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, en un sentido amplio, pero prevaleciendo los aspectos económicos, el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso especialmente graves. La aproximación a los problemas regionales puede hacerse desde dos ópticas algo distintas, como se señala a continuación y cuya representación esquemática se presenta para el caso de España en la Figura 4: 1. Aproximación que hace énfasis en los desequilibrios regionales. El problema principal son las disparidades del nivel de renta entre territorios que pertenecen a un mismo Estado, o a un ámbito supranacional; y 2. Aproximación que pone el énfasis en el desarrollo regional. El problema es el atraso o declive económico de cada región considerada individualmente, y no tanto por su situación en el *ranking* de desarrollo regional.

Figura 4
Aproximaciones a los Problemas Regionales en España



Fuente: Roma, 1998: 56.

Aunque las dos aproximaciones tienen lógicamente mucho en común y ambas están enfocadas al desarrollo regional, tienen protagonistas, medidas e instrumentos de actuación bastante diferenciados. La corrección de disparidades interterritoriales excesivas es la aproximación clásica de la política regional. Este enfoque se traduce también básicamente en flujos financieros hacia las regiones menos desarrolladas, destinados a promover su desarrollo. La segunda aproximación plantea estrategias de desarrollo regional, tanto para las regiones atrasadas como para todas aquellas con problemas más o menos importantes de reconversión y adaptación; hace una reflexión sobre las potencialidades y debilidades de cada territorio en el contexto actual de creciente globalización.

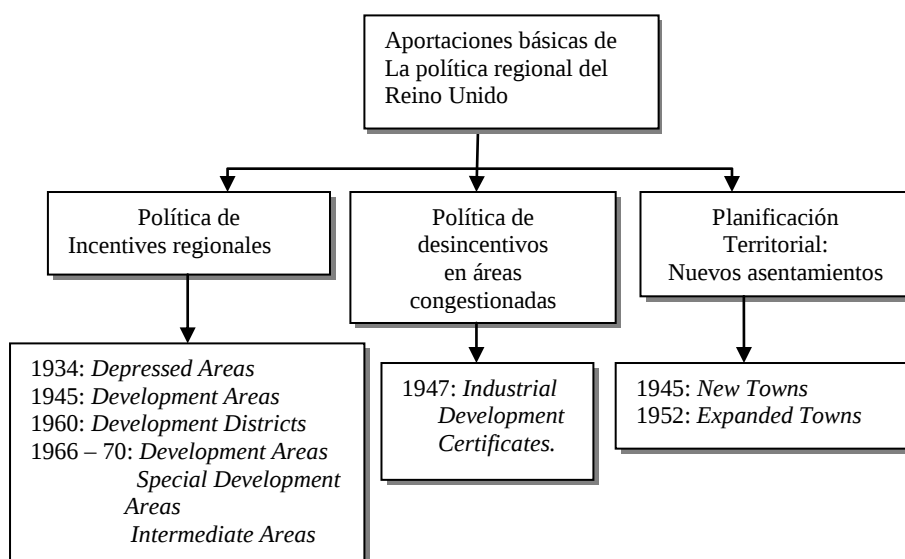
Los dos enfoques tienen escalas y responsables distintos. Las medidas de política regional, son básicamente competencia de la Administración Central. Las administraciones se preocupan por la cohesión interterritorial y arbitran medidas para disminuir las disparidades económicas entre regiones, o al menos para evitar su incremento. El segundo enfoque tiene un objetivo compartido por varios niveles de

administración, no sólo interviene la central, sino también la local, preocupada por el posicionamiento de su territorio en el contexto general (Roma, 1998: 54).

Lo anterior es traído a colación porque el desarrollo desigual que se ha manifestado en el estado de Quintana Roo requiere de políticas regionales del segundo enfoque dado que el crecimiento del norte está sucediendo en detrimento de la calidad del ambiente, mientras que el centro y sur requiere de apoyo a su productividad endógena. Sólo si la política regional se expresa a nivel municipal se podrán abordar los problemas de desequilibrio regional en que se encuentra Quintana Roo. El protagonismo económico del turismo en el norte debe ceder su lugar a los municipios del centro y al del sur, para que en cada uno de ellos existan oportunidades de trabajo e ingresos suficientes para iniciar su propia dinámica.

La anterior propuesta está acorde al planteamiento que hace Roma (1998:54) con respecto a la política regional que ha oscilado entre la existencia de la vertiente económica y la irrupción de la vertiente territorial. Según él, en sus primeras formulaciones, el predominio del enfoque económico era claro. En buen parte se podía considerar la política regional como una rama de la política económica, tanto por sus objetivos, básicamente para el desarrollo económico, como por sus instrumentos, con un papel fundamental de los incentivos regionales a la implantación de empresas. Pero este predominio de los temas económicos ha ido cediendo terreno a un planteamiento más globalizador de los problemas de las áreas atrasadas. La política regional británica lo resume Roma (1998) de la siguiente manera.

Figura 5
La política regional Británica



Fuente: Roma 1998: 66.

Tanto España como algunos países pertenecientes al Reino Unido, entre estos, Inglaterra, han adoptado una política regional para superar los desequilibrios en el crecimiento y desarrollo de sus distintas regiones. Es importante tomar estos casos de ejemplo para acercarnos a la política regional de Quintana Roo dado que por el tipo de desarrollo que ha tenido, se requiere de incentivos como de desincentivos para poder equilibrar el desarrollo de sus municipios.

2.2. Evolución de la planeación para el desarrollo

Algunas políticas económicas no tienen una implicación territorial relevante, pero hay otras que sí, especialmente las políticas sectoriales y las regionales. La política sectorial se dedica a promover las áreas: industrial, agraria, turística, tecnológica, entre otras; y la política regional se destinada a corregir los desequilibrios económicos interregionales que se consideren excesivos, y a potenciar el desarrollo económico de las regiones y áreas atrasadas. Al hablar de planificación económica, se entenderá la implementación de políticas económicas dirigidas básicamente al desarrollo económico y a la corrección de los desequilibrios regionales (Roma, 1998). Esta implementación de políticas pasa por un proceso de formulación que, desde la perspectiva de desarrollo regional, deben incorporar las necesidades del desarrollo endógeno.

La planeación no ocurre en un vacío, es evidente que se inscribe en un sistema social; no es voluntarista. En este sentido, existe una contradicción entre el esquema neoliberal, que se orienta principalmente a la operación por medio de los mecanismos de mercado, y el requerimiento fundamental de realizar acciones colectivas que solamente se pueden dar de manera eficaz con la planeación participativa. Para lograr resultados socialmente válidos se requiere de la planeación urbana, rural y regional pero, al mismo tiempo, el sistema de política económica actual rechaza intrínsecamente ese tipo de ejercicios colectivos porque implica la micro planeación para la cual aún no existen metodologías consolidadas, pues se basa en las características de cada espacio, su economía y su sociedad.

En la planeación del desarrollo regional, la tarea consiste en cuidar que el programa se adapte bien a las necesidades particulares, así como a las potencialidades de la región de que se trate, las cuales podrían pasar inadvertidas para una autoridad de planeación central (Ziolkowski, 1981). Esta idea de utilizar la potencialidad de la región en la planeación del desarrollo es fundamental. Alburquerque (1999; 2005) relaciona la utilización de las potencialidades de la región con la eliminación de la pobreza, en

contraposición a los programas asistenciales que solamente sirven para mitigar pero no para eliminar la marginación. Se reconoce ampliamente que la planeación regional es un instrumento necesario para un crecimiento más comprensivo, eficaz y humano. “El bienestar humano como objetivo último de la planeación del desarrollo es expresión de una filosofía social basada en los ideales de la democracia y la justicia social. Por lo tanto, los programas gubernamentales de este campo se ocupan en primer lugar de la satisfacción de las necesidades humanas básicas de la mayor parte de la población” (Ziolkowski, 1981: 423). En efecto, la planeación del desarrollo integral que incorpora la participación ciudadana es un reto a la manera tradicional de hacer esta tarea tan importante. Actualmente no es novedoso pensar que la participación ciudadana es importante en el proceso de planeación, tanto es así que el concepto de la participación colectiva aparece en las legislaciones nacionales de varios países. Si bien es sumamente importante que jurídicamente se establezca esta práctica, más importante es aún que se respete este derecho porque al hacerlo, se inicia el proceso que culmina con el desarrollo integral de la sociedad.

La participación ciudadana en la planeación del desarrollo regional y en la ejecución de la misma es lo que ha propiciado los procesos de descentralización de las acciones del gobierno. Solamente con este cambio es que se puede hablar de un verdadero proceso de desarrollo endógeno y local que se expresa a nivel municipal, dado que, como ya hemos analizado, las políticas económicas nacionales persiguen fines macroeconómicos que tienen una ínfima o nula relevancia para las microregiones. El desarrollo endógeno y local se posiciona como el más apropiado a seguir en los espacios locales para propiciar el desarrollo. Esto es así, porque cada región y microregión tiene necesidades particulares dado la dotación particular de sus capacidades productivas, por ende, solamente bajo un esquema descentralizado se podrá implementar planes, estrategias y acciones más acordes para el desarrollo local.

En estas iniciativas, es importante notar que se aplican conceptos teóricos sobre materia de desarrollo regional, evidente al visualizar la planeación del desarrollo como una tarea integral al hacer partícipe en el desarrollo a varias dependencias. Otro aspecto que le imprime importancia actual, a esas primeras ideas de desarrollo regional, es la necesidad de dotar de autonomía a los estados y municipios en gestión de sus propios desarrollos, como en sus finanzas. En este tono, uno de los logros más importantes fue la reforma municipal de febrero de 1983. Sin embargo, con el estallido de la crisis de

1982, dichos programas quedan marginados, el Estado prioriza sus esfuerzos en resolver los problemas macroeconómicos y financieros del momento.

Sin embargo hay que recordar que el primer Plan Nacional de Desarrollo fue el de 1983 a 1988 durante el periodo de Miguel de la Madrid. Según Gil (2002:157), éste buscaba fortalecer las políticas de desarrollo regional, aprovechaba los mecanismos de coordinación intergubernamental establecidos a través de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), ahora Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), así como los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADES) de los cuales se desprenderían los municipales o COPLADEMUN. Fue necesario en este caso otorgar una base legal al fortalecimiento del municipio a partir de la reforma constitucional del artículo 115. El mecanismo fundamental para la promoción del desarrollo regional fue el CUD que a partir de 1983 integraba el programa de inversiones para el desarrollo rural (PIDER), los programas estatales de inversión, el programa de atención a zonas marginadas, los programas sectoriales concertados y los programas de desarrollo estatal. Gil (2002:157) continúa señalando que el valor primordial de los CUD residía en su carácter de acuerdos formales diseñado para la transferencia de recursos federales a los estados, desde una perspectiva de descentralización.

Éste era un primer paso importante hacia el federalismo más eficaz. Eran también significativos porque a través de ellos el gobierno federal y los estatales prometían el fortalecimiento del gobierno municipal. Los programas gubernamentales como “Fondos Municipales de Solidaridad” y “Fondos de Solidaridad para la producción” se señalaban en convenios específicos del Ejecutivo Federal, el Ejecutivo Estatal y los municipios como responsables de la administración de recursos federales.

De acuerdo a todo este proceso que se estaba dando, también el autor nos recuerda que la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la integración de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1992 dividieron el sistema de planeación en “nacional” a cargo de la SHCP y “regional” a cargo de la SEDESOL, aunque la instrumentación de la planeación regional no haya quedado definida en los procesos de programación y presupuesto instalados desde 1983. Sumado a esta duplicidad, la SEMARNAP (Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), en su momento, promovía programas de desarrollo regional sustentable, los llamados “PRODERS” en 22 regiones ubicadas en 18 estados e impulsaba un esfuerzo

institucional de descentralización y desconcentración de facultades en vista de un fortalecimiento de la gestión ambiental municipal.

Los PRODERS por su parte actuaron en un doble plano: el de la reforma a los procesos de gestión regional y el de la transformación sustentable de comunidades campesinas por medio del impulso articulado de formas ambientalmente favorables al aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. Los PRODERS impulsaron un proceso de coordinación sectorial con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), la SEDESOL, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Estas dependencias, junto con la SEMARNAP, suscribieron las bases de colaboración interinstitucional para el desarrollo sustentable de regiones prioritarias que dio sustento jurídico al Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias, instalado en mayo de 1999, para impulsar procesos de desarrollo regional sustentable de mediano y largo plazo que permitan a las instituciones gubernamental y las organizaciones sociales, participar de manera coordinada, por medio de consejos de desarrollo regional y con la integración concertada de programas presupuestales regionales.

Con base en un proceso de programación y organización regional, se identificaron 91 regiones de las cuales se seleccionaron 36 para su atención prioritaria a través de los mecanismos intergubernamentales ya establecidos: el CUD, los COPLADES y los COPLADEMUN, donde el ramo 36 y los Programas Operativos Anuales (POAS) regionales no llegaron a integrarse.

Lo anteriormente expuesto es de vital importancia porque señala la posibilidad de que se trabaje de manera integral para el desarrollo, donde deban confluir varias dependencias públicas para la solución y atención a problemas de desarrollo, aunado a que se centre en la participación directa de la ciudadanía.

2.2.1. Metodología de la planeación

Se puede decir que la planeación para el desarrollo se viene realizando en México desde los años inmediatamente después de la Revolución. Sin embargo lo que aquí se busca es la evolución que ha sufrido la manera en que se ha realizado la planeación y analizarlo en base a las prácticas actuales de esa tarea de vital importancia para el desarrollo

regional con equidad que cumpla con criterios de ser integral, articulado, espacialmente orientado (para el desarrollo endógeno) con participación ciudadana.

Hiernaux (1989) nos recuerda que fue en el sexenio de López Portillo (1978 – 1982) cuando se diseñaron algunos planes como el de desarrollo urbano a nivel nacional, de turismo y de pesca, incluso el Plan Global de Desarrollo, pero todos carecían de articulación intersectorial y estuvieron aislados de un plan rector de desarrollo. García Col (1996) reafirma la importancia de la especificidad de las regiones y la necesidad de integración de los planes, al opinar que es lamentable que en muchos casos se ignore la dimensión espacial de los fenómenos, por no comprender y aceptar que funcionan de manera simbiótica. Los problemas de pobreza o competitividad económica, por ejemplo, atañen a diferentes sectores: agrícola, industrial, turismo, transportes, educación, salud, asentamientos humanos, medio ambiente, entre otros. Abordarlos de manera puramente sectorial, sin una coherencia territorial como suele ocurrir en el país, contribuye a la ineficiencia y a la inequidad.

Coincidiendo con lo anterior, es de la opinión de Olmedo (2002: 79) que “La planeación sectorial acaba subordinando a la planeación regional; las necesidades de quienes deciden las políticas sectoriales federales acaban subordinando a las necesidades de la comunidad municipal y utilizando al municipio para cumplir las finalidades sectoriales federales, en primer término, y estatales, en segundo”. Para eliminar esta limitante en el desarrollo de los estados y municipios fue que se implementó la descentralización en México desde la década de los años 80. La descentralización se hizo popular en los países desarrollados como en los menos desarrollados, de hecho Ferreira (2004:56) nos indica que de acuerdo a la conferencia de la OCDE titulada “Hacia un nuevo papel de la planeación espacial”, las principales tendencias de la planeación serían, entre otros: la adecuación de las funciones de los distintos niveles de planeación a la luz de la descentralización y del principio de subsidiariedad; mayor hincapié en el asociacionismo (*partnership*) entre órdenes de gobierno y grupos económicos y sociales; la creciente importancia de las relaciones horizontales entre las regiones y ciudades. Asimismo, se desprende de esta conferencia un consenso cada vez mayor en torno a los elementos constitutivos de los sistemas nacionales de planeación territorial, a saber: una “política de desarrollo”, es decir el marco de referencia amplio respecto al desarrollo nacional, susceptible a guiar los patrones de desarrollo territorial y los planes espaciales subnacionales; una “política regional nacional”, orientada a incidir en la distribución de la actividad económica y el

bienestar social entre las regiones; “políticas regionales” que buscan orientar los patrones de desarrollo dentro de cada región; y “planes locales de ordenamiento territorial” (*land use planning*) para regular el uso del suelo. Las directrices propuestas por la OCDE apuntan a los que a nivel nacional se deberán tomar para combatir las desigualdades regionales.

Por su parte Delgadillo (2004:29) nos refiere a las tres funciones básicas de la planeación regional tal como las define la CEPAL en 2001: a) Impulsar un esfuerzo sostenido de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades, b) Fortalecer la coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuestos y programas y la regulación de los mercados, para el proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo, y c) Promover el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado por resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño. En este caso, las propuestas también apuntan hacia la planeación regional nacional aunque el énfasis recae en la modernización del Estado, en una nueva gestión pública de la administración del Estado y de sus regiones. Tanto las propuestas de la OCDE y de la CEPAL buscan la eliminación de las desigualdades regionales.

Es importante mencionar que en México la modernidad de la administración pública es uno de los retos más urgentes a emprender. Medina (2002) nos comparte los resultados de un estudio sobre la capacidad institucional de todos los municipios en el país que en 1995 realizó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y el INEGI. Entre otras variables, el estudio mostró que de los 2,395 municipios existentes en esa fecha, en materia de planeación y desarrollo municipal, en promedio, el 70% no tenían estructuras funcionales y operativas institucionalizadas para fortalecer la gestión pública, así como el 70% no contaban con áreas de planeación y desarrollo y el 38% manifestó tener un plan de desarrollo urbano. Otro dato relevante que nos comparte este autor es que los 2395 ayuntamientos señalaron que la participación social en sus municipios era, en promedio, inferior al 50%. Finalmente, en materia de planeación se

registró que la mitad de los municipios del país contaba con un plan de desarrollo municipal y el programa de mejoramiento ambiental.

2.2.2. Recursos humanos

La innovación del Estado, elemento fundamental de la nueva gestión pública, depende de la calidad del recurso humano. La calidad del recurso humano está determinada por el nivel y calidad de desarrollo en la localidad en cuestión. Es por eso que uno de los indicadores del desarrollo humano y de desarrollo regional es la educación, la vivienda, la salud y el ingreso, entre otros factores de bienestar. Los factores socioeconómicos, así como los económicos productivos, influyen en el nivel y calidad de desarrollo de los individuos, por lo que los criterios de los que depende la nueva gestión pública van a estar determinados por estos factores. En el caso específico de la innovación gubernamental como en la participación ciudadana, el nivel y calidad de desarrollo es primordial. La expresión concreta de estos niveles y calidad de desarrollo se da en el municipio por ser el espacio más cercano a la gestión pública, donde igualmente se facilita el análisis microregional de estos indicadores. A su vez, se ha observado que la innovación en la gestión pública guarda relación con el liderazgo con el que se desempeña el alcalde.

El espacio local, según Poom (2006:17) se ha convertido en un lugar que contiene los ingredientes necesarios para observar las acciones de un líder. Por ello, uno de los principales factores que influyen en la construcción de liderazgos locales es la preparación y el profesionalismo de los alcaldes. Los estudios de Cambell y Fuhr (citados por Poom Medina, 2006) subrayan que la revalorización de los gobiernos locales, los nuevos estilos de liderazgo que se presentan y la mayor profesionalización de los ejecutivos son elementos importantes en el proceso de búsqueda de metas en cuanto a eficiencia de la organización. Según Poom (2006), las encuestas aplicadas a los ejecutivos administrativos electos a mediados de la década de 1990 en América Central, Paraguay y Colombia revelan que el número de profesionales que concursaron y ganaron oficinas públicas se incrementó de 11% en la década de 1980 a más de 46% en la de 1990. En adición a este argumento, los nuevos ejecutivos conformaron equipos de trabajo con mayores niveles de profesionalismo. Un ejemplo es que en las 16 municipalidades de Colombia donde se aplicó la encuesta, los alcaldes reportaron un incremento en cuanto a la solución y mejoramiento de servicios a causa de la profesionalización del cuerpo de servidores públicos.

En el caso de México, Poom (2006) señala que la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales para el Desarrollo Social, 2002 (ENAPREM) publicada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), SEDESOL, INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), muestra que la escolaridad de los alcaldes se ha incrementado. Según Medina (2002:40), en 1995 el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y el INEGI dieron a conocer los resultados de un estudio sobre la capacidad institucional de todos los municipios en el país. Entre otras variables, el estudio mostró que de los 2,395 municipios existentes en esa fecha, 9% de sus presidentes municipales carecían de instrucción alguna, mientras que sólo 40 % contaba con la educación básica, el 94% de los presidentes municipales entrevistados señaló tener experiencia en el cargo, y 60% afirmó no tener conocimiento de administración pública. Además, la encuesta mostró que los recursos humanos presentan, en general, una rotación del 80% al cambio de la administración municipal, lo que afecta el seguimiento y la continuidad de programas y acciones de mediano y largo plazo.

Poom (2006:90) cita a Moore (1998) el cual propone que el ejercicio del liderazgo es una de las técnicas de gestión política. En principio porque las acciones de los actores decisores legitiman su presencia en contexto de crisis y descontento a través de soluciones a las latentes demandas ciudadanas. En esos casos se hace necesaria la presencia de personas creativas con formación profesional para que desde el puesto de representación hagan funcionar eficiente y eficazmente mecanismos de solución a los problemas públicos. Poom (2006) sugiere que un alcalde entrenado y preparado académicamente tiene ventaja comparativa respecto a otros para llevar a cabo ideas nuevas y proponer soluciones a los problemas que enfrenta el municipio que administra. Lo que indica, teóricamente, que cuanto mayor es la escolaridad de un alcalde, existe más probabilidad de que se incremente el número de programas innovadores en un municipio.

2.2.3. Legislación

La legislación es pieza importante del desarrollo regional, y más aún en esta era de la nueva gestión pública en donde las formas tradicionales de desempeñar la administración pública se están renovando constantemente. Existen autores que aseveran que el capitalismo ha podido existir por mucho tiempo en los países porque las leyes fueron diseñadas para perpetuar el sistema de tal manera que se ha

institucionalizado la propiedad privada, el sistema de mercado, entre otros (Burgos, 2002).

La base de todo instrumento legislativo es la Constitución. De tal manera, según Medina Olivares (2002:38) la Constitución Política Mexicana de 1917 estableció en el artículo 115, que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la república; así mismo, determinó sus características básicas y le otorgó facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su responsabilidad. A partir de 1917, el texto del artículo 115 ha sido reformado y adicionado en ocho ocasiones. La primera reforma, en 1933, consistió en aplicar el principio de la no reelección para presidentes municipales, síndicos y regidores. En 1947 se aprobó la adición a la fracción primera, con el fin de incorporar a la mujer en la vida municipal, a partir de su participación como sujeto del voto activo y pasivo, y la posibilidad de ser electa para cargos del ayuntamiento en igualdad de condiciones que los varones. En 1953 esta medida dejó de ser exclusiva para los ayuntamientos y se amplió a los distintos cargos de representación popular. En 1976 se adicionaron 2 fracciones, IV y V mediante las cuales se otorgaron facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano -durante el periodo conocido como desarrollo regional institucionalizado- y la planeación de las zonas conurbadas, mediante competencias concurrentes en los tres ámbitos de gobierno. En 1977 se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos con población de 300 mil habitantes o más. En 1983 se realizó quizá la reforma más profunda: se le da un contenido más amplio al artículo 115 constitucional permitiendo fortalecer financieramente al municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía, otorgándole las contribuciones inmobiliarias. En 1987 se efectuó la penúltima reforma por medio de la cual se determinó el principio de representación proporcional para todos los municipios del país y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. Los últimos años han sido excepcionalmente significativos en la definición de cambios para la institución municipal. En 1999 el Congreso de la Unión promovió y aprobó reformas y adiciones al artículo 115 institucional mediante las cuales se transfieren mayores atribuciones y facultades a los municipios orientados a impulsar el fortalecimiento municipal.

En este sentido García García (2002:32), enfatiza que la autonomía del municipio está consagrada en las fracciones II del artículo 115 donde estipula que los

municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. El párrafo segundo de la misma fracción señala la facultad del municipio para expedir reglamentos, bandos, circulares y disposiciones de carácter general; es de alguna manera el sustento real de las tres autonomías referidas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Es la facultad del municipio dictarse sus propias normas en lo político, en lo administrativo y en lo financiero, siempre ajustado a lo que dispongan las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales.

A nivel local los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Asimismo, disponen de libertad de hacienda en la fracción IV al estipular que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforma a la ley.

En cuanto a desarrollo urbano, la fracción V establece que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito

territorial; y i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Según Olmedo (2002:84) en muchos estados las legislaturas han reformado la Ley Orgánica Municipal para dotar de mayor autonomía y poder a las comunidades interiores del municipio, así como para ampliar la representación territorial – comunal en los ayuntamientos (representación proporcional, regidores de pueblo, regidores de distrito). Asimismo Gil (2002:146) señala que existe un amplio consenso en que debe ampliarse el marco legal municipal (art. 115, 25, y 26 de la constitución, así como la legislación estatal) a fin de incorporar al mismo atribuciones que surgen de la diversidad municipal, para definir de manera clara las competencias de los gobiernos locales, del sector privado y del sector social en la promoción del desarrollo económico regional. Lo anterior se constituye en una oportunidad para incluir la participación ciudadana, el presupuesto participativo, la contraloría social, la autogestión y la coestión en el quehacer público que busca el desarrollo endógeno para eliminar el desequilibrio regional.

2.2.4. Planeación para el desarrollo regional y endógeno

La planeación para el desarrollo regional y endógeno requiere de la incorporación de las directrices propuestas de la OCDE a nivel nacional y de las de la CEPAL para lo endógeno, entre otras observaciones. Requiere a su vez, tomar con la seriedad merecida lo que se dispone en la Constitución Mexicana en donde el municipio es el protagonista y responsable del desarrollo de su población. La planeación, no es solamente un conjunto de procesos, acciones y metas, es también la voluntad, la actitud, el liderazgo y la admisibilidad de quienes toman decisiones y tienen la facultad de modificar, cambiar la tradición por nuevas formas de pensar y hacer las tareas públicas con objeto de beneficiar a la ciudadanía con mayores y mejores niveles de desarrollo.

Para lo anterior, se requiere “implementar un sistema de planeación municipal que estimule y reconozca la necesidad de la participación social en el establecimiento de las prioridades, en la solución de los problemas municipales y en la ejecución de las acciones, abriendo espacios para que los representantes de las diferentes organizaciones sociales y privadas participen y se responsabilicen en la planeación para el desarrollo integral municipal. Éste deberá contemplar el establecimiento de mecanismos de control y evaluación que permitan valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan y sus programas” (Medina, 2002: 53). La participación ciudadana es necesaria como

acompañamiento de la gestión pública para eliminar las desigualdades y el desequilibrio regional.

2.3. Situación de la gestión pública

La gestión pública es el conjunto de actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público que le permiten cumplir con las funciones que le ha encomendado la comunidad. La gestión comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos, hasta la forma adecuada de administrar, con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos.

El Estado debe cumplir con la gestión administrativa según los requerimientos y normas establecidas en la Constitución y otros instrumentos jurídicos afines. El papel del Estado en el desarrollo regional se expresa a través de la gestión pública. Ésta se entiende como el puente que une las necesidades de desarrollo local con los programas y proyectos concretos de gobierno y su financiamiento, plasmados, de manera general, en los planes de desarrollo estatal y desglosado en los programas municipales.

La nueva gestión pública toma eminencia en la década de los años 90, periodo durante el cual, en la administración pública, se van introduciendo evaluaciones cada vez más con las premisas de la administración privada como son la eficiencia, la eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo. Consecuentemente, respondiendo a lo anterior, se hace necesario estudiar las políticas públicas y la distribución, control y rendición de cuentas en torno a las finanzas públicas para ver la conexión de los principios de las políticas con los resultados de la acción pública, sobre todo con referencia a su impacto en el desarrollo.

Según Guerrero (2001) la nueva gestión pública está relacionada con la sociedad civil y la descentralización, destacando el papel importante de la información, el presupuesto, el control de gestión y el manejo del recurso humano, por lo que la nueva gestión pública exige la adaptación de la administración pública a las nuevas realidades de la economía mundial y a las necesidades locales. La nueva gestión pública en la modalidad británica se le conoce como el modelo *Whitehall*. Bajo la variante estadounidense se le refiere como gobierno empresarial y esquema post-burocrático.

Concebido en la escala global, se constituye como el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico).

La Nueva Gestión Pública (NGP), “ha funcionado en países como Nueva Zelanda y Reino Unido, entre otros, porque ha tenido como objetivo crear y asegurar una gestión pública orientada al ciudadano, está conformada por resultados que pueden ser medidos en estándares de desempeño – productos, y entre sus principales contribuciones está el aseguramiento de la calidad de gobernar” (Poom, 2006: 38). Para ello, la nueva gestión pública se ha basado en procedimientos que toman en cuenta una mayor coordinación entre la función directiva y la gestión operativa, y ha hecho posible conciliar la idea de la descentralización de funciones y facultades que fluyen desde los mandos directivos hasta los operativos, donde se permite reconocer y reforzar las capacidades de los directivos de unidades aceptando que se hagan cargo de ellas, que se sientan “dueños” de los medios. Además, busca dar autonomía y flexibilidad en la gestión de los recursos financieros, humanos y materiales, así como dar apertura al desarrollo de las capacidades emprendedoras y ejecutivas de cada uno de los que pertenecen a la organización.

En ese sentido, según Poom (2006: 39), “las herramientas de la NGP han sido un nuevo mecanismo que se utiliza para enfrenar problemas como el bajo crecimiento económico y reducción de ingresos del sector público. Incluso algunos observadores subrayan que algunos países adoptaron estas políticas por razones ideológicas que se remontan a las “revoluciones” de reinversión administrativa que impulsaron Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Otros autores han visto este enfoque como respuesta al incremento de la vulnerabilidad de las economías en una fase de alta globalización.

En América Latina y otros países, la noción de la NGP fue impuesta en el sentido de que debían asumir políticas de ajuste estructurales frecuentemente impuestas por el consenso entre las instituciones financieras internacionales y los consejeros económicos que proponían una serie de pasos que debían seguirse al pie de la letra como finalidad para rescatar las débiles economías y llegar a convertirse en jugadores viables en la economía global.

El enfoque de la gobernanza ha sido otra de las propuestas que forma parte de los cambios de paradigma de la disciplina administración pública. Se trata de un nuevo enfoque de gestión que busca entender las relaciones Estado-sociedad. La gobernanza ha sido un nuevo camino en la administración pública que se entiende, en parte, como

reacción a los planteamientos de la NGP y a la herencia de la administración pública tradicional.

Cuadro 6 **Base Conceptual de la Nueva Gerencia Pública**

1. La NGP fue caracterizada inicialmente como una tendencia internacional. La esencia de la tendencia fue extraída de una selección de ideas específicas sobre gestión y gobierno tomadas de las discusiones dentro del Departamento de Tesoro de Nueva Zelanda en los años 80 y por los comentarios de Osborne y Gaebler (1992) sobre "Reinventing Government". Una influyente explicación identificó dos paradigmas de ideas: opción pública y gerencialismo (Aucoin, 1990).
2. Los referentes empíricos principales de la tendencia fueron el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en los 80.
3. En el caso de Nueva Zelanda la NGP se expresó primero por el cambio de las políticas de un amplio espectro de áreas diferenciadas –planeamiento de gastos, gestión financiera, organización, función pública y relaciones laborales- durante un único trienio de mandato parlamentario. Segundo, las deliberaciones y argumentos del Tesoro de Nueva Zelanda estuvieron enmarcados en términos de teorías económicas de la organización y del gobierno. Este estilo de argumentación era altamente no convencional en la formación de políticas de la gestión pública y un patrón no convencional hizo que el caso de Nueva Zelanda fuera especialmente digno de atención. Numerosos especialistas comentaron que las teorías económicas de organización y gobierno (nueva economía institucional) constituían los fundamentos de la NGP.
4. En la discusión profesional y académica, los países donde el cambio en las políticas de la gestión pública fue menos exhaustiva fueron designados como "holgazanes" (laggards).
5. La noción de que la NGP es un proyecto ampliamente aplicable para el diseño organizativo del sector público es un tema común en la discusión profesional.
6. Algunos especialistas en Europa continental argumentan que la NGP es un modelo angloamericano cuya pertinencia fuera de sus casos esenciales es altamente cuestionable" (Barzelay, 2003, 137 – 138).

Fuente: Resumen propio tomado de Poom, 2006: 42 -43.

La esencia de la NGP hace hincapié en una forma de gobernar más incluyente y coordinada entre el Estado y la sociedad civil, lo que indica en el fondo un nuevo modo de gobernar. Renate Mayntz (en Poom, 2006:43) ha sugerido que gobernanza, en sentido moderno, significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. Agrega que en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan, y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. En muchos países la NGP es entendida como innovaciones en el sector público que va desde el cuestionamiento de la centralización de las decisiones, recursos y materiales, hacia la descentralización de funciones, desde la forma tradicional hasta

una nueva forma de diseñar las políticas públicas y el uso y control de las cuentas públicas. Todo el conjunto de innovaciones de este sentido redundan en la gestión pública para el desarrollo regional que incluye principalmente cambios institucionales que actúan sobre la descentralización, la formulación de políticas públicas y el ejercicio de las cuentas públicas.

2.3.1. Centralización y descentralización

Gran parte del siglo XX en México se caracterizó por una tendencia cada vez más centralista mediante la organización de un sistema corporativista que confluyó en un partido hegemónico y la concentración del poder en el presidente, elementos que contribuyeron al debilitamiento de los poderes locales. La preeminencia que ejerció el ejecutivo mediante la existencia de un partido hegemónico y corporativista permitió el dominio no sólo sobre los poderes Legislativo y Judicial, sino también sobre el sistema político mexicano. Este patrón fortaleció el papel del Gobierno Federal con el consecuente debilitamiento de los estados, mismos que han jugado un papel más bien de subordinación que de cooperación.

Para Olmedo (2002: 79), “El fuerte grado de centralismo en el gobierno federal hace que los planes municipales de desarrollo sean un reflejo del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas sectoriales, limitando el margen de autonomía en las decisiones del municipio. Las aportaciones federales al municipio (Ramo 33 del presupuesto) han aumentado, pero son etiquetados y controladas por el gobierno federal. En cambio, las participaciones federales, que el municipio maneja con autonomía, no han aumentado”. El mismo autor nos menciona que el Federalismo se constituyó en una ideología dominante alternativa al centralismo. Sin embargo, esta idea del federalismo no toma en cuenta el marco macroeconómico que determina la evolución de la nación, de los estados y de los municipios, ni tampoco considera los intereses nacionales e internacionales que determinan la vigencia de ese marco macroeconómico en nuestro país. Se cree que con la simple distribución de recursos presupuestales (y si acaso con una distribución de competencias que hasta ahora no llega a realizarse) los estados y los municipios ahora sí emprenderán un desarrollo económico y social sostenido. Se cree que en la medida en que el federalismo avance los problemas del país se resolverán.

Gil (2002) considera que el federalismo se ha convertido en un velo que oculta la realidad de los mecanismos económicos. El municipio requiere ejercer sus facultades que le otorga la constitución para que estructure y diseñe su propio desarrollo. El

predominio del enfoque centralista en las concepciones tradicionales de la economía convencional se refleja también en la recolección de estadísticas socioeconómicas agregadas basadas en la suposición de homogeneidad del estado y del país, lo cual hace a este tipo de información de escasa utilidad para el análisis en términos de desarrollo económico regional.

Alcanzar los objetivos del desarrollo regional, requiere, entre otras cosas, de una institucionalidad subnacional descentralizada y de un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que priorice y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes (Silva y Sandoval, 2005). La descentralización es un tema que toma importancia porque constituye un elemento importante para la planeación del desarrollo dirigido desde y para que se implemente por el Estado de manera participativa. El desarrollo económico cada vez más está dependiendo del avance que va tomando la descentralización en las economías.

Díaz (1995) nos señala las ventajas de la descentralización de las finanzas públicas y el desarrollo equitativo en México. La transferencia de competencia a las regiones, sean estos estados o municipios, facilita que tome cuerpo la dimensión política administrativa en los procesos de desarrollo endógeno. No se trata sólo de que la política de desarrollo regional, producto de la descentralización, sea una política de desarrollo sino, sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce, y que los valores, culturales y sociales, de contenido local se potencien y desarrollen. De esta manera, se sientan las bases para la definición y puesta en marcha de las estrategias de desarrollo endógeno, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio constitucionalmente, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

España ha alcanzado altas cuotas de descentralización y de autogobierno con la creación del Estado de las Autonomías en 1978. Ello ha permitido la viabilidad de las estrategias de desarrollo local endógeno, pero han sido los gobiernos locales y regionales, y no la Administración Central, quienes han impulsado el surgimiento y desarrollo de las iniciativas en toda la geografía española (Vázquez, 2005). La descentralización y la devolución de competencias de las comunidades locales/regionales se fundamentan en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica más que en factores de tipo político. El marco institucional en el que funciona el sistema productivo y, en concreto, la descentralización y la devolución de competencias, fortalecen las políticas de desarrollo local, dado que conceden

competencias a las comunidades locales y regionales en el área de la política de desarrollo económico. La creación del Estado de las Autonomías, en el caso español, y la reciente devolución de competencias a Escocia y Gales, en el Reino Unido, son algunos de los ejemplos europeos de devolución de competencias a las comunidades locales/ regionales, que propician y se nutren de las estrategias de desarrollo endógeno.

La globalización económica incorpora adicionalmente, mayores exigencias por la creciente exposición externa de los diferentes sistemas productivos locales. Pero el reto principal está, inicialmente, en la propia esfera microeconómica de la producción local, a fin de superar los excesivos niveles de ineficiencia productiva aún existentes. Para ello se precisan también nuevos esquemas de regulación en el nivel mesoeconómico⁹, a fin de que la gestión pública descentralizada proporcione nuevos roles y mayores recursos y competencias a las administraciones locales, facilitando las necesarias alianzas y concertación de actores territoriales para el desarrollo económico local y la generación de empleo e ingreso (Alburquerque, 1999).

Según Gil (2002:154) la transferencia de funciones administrativas del gobierno federal mexicano a las entidades federativas principió en 1931, de forma desconcentrada, con la creación de oficinas destinadas a impulsar el saneamiento básico (a través de programas de introducción de agua potable, higiene de los alimentos, disposición adecuada de excretas, educación sanitaria y control de vectores) y para realizar directamente el control sanitario de alimentos, bebidas y medicamentos. En el régimen de Miguel de la Madrid (1983 -1988) se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal que incluía no solamente la reubicación de oficinas y la transferencia de recursos a los estados, sino que proponía reglas de concurrencia y de corresponsabilidad intergubernamental. El programa se enfocaba hacia la descentralización política en cuanto a redistribución de competencias y la participación de la comunidad en las decisiones de gobierno; hacia la descentralización económica en lo relativo a la adecuación con criterios de eficiencia de las empresas públicas y privadas; en el ámbito administrativo promovía la desconcentración del Ejecutivo Federal hacia los estados; y en materia de desarrollo, a la localización menos concentrada de la actividad económica y la dotación equitativa de servicios e infraestructura a las diferentes regiones del país.

En el periodo de Salinas de Gortari (1988 – 1994), la descentralización, como iniciativa gubernamental integral, desaparece del discurso como tema específico de la

⁹ Se refiere al papel que juega el Estado en la reestructuración productiva para el desarrollo endógeno (Alburquerque, 1999).

agenda de gobierno. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) –aun cuando se orientaba fundamentalmente a la lucha contra la pobreza- pasa a ser el eje alrededor del cual se establecen acciones orientadas a la descentralización, ya que el impulso a regiones y comunidades se situó en la lógica de este programa. El PRONASOL, si bien no tuvo como objetivo explícito el impulsar la descentralización, fue –junto con la federalización de la educación- de los únicos programas del gobierno que, en el periodo señalado, se referían a orientar acciones para compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal. El PRONASOL contempló tres ámbitos de acción: el bienestar social, la producción y el desarrollo regional, esto último mediante la creación de fondos municipales de Solidaridad, en los cuales habrán participado alrededor de 27,000 comités de solidaridad compuesto por miembros y organizaciones de la sociedad civil.

Según Gil (2002:136), la transición hacia un sistema de gobierno descentralizado – el objetivo expreso del gobierno mexicano durante los últimos sexenios- implica hacer más eficientes los procesos de gobierno y una mejor gobernabilidad por medio de una asignación de tareas que definan más claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Sin embargo, eso no implica que no existan espacios de políticas públicas en que la acción coordinada de dos o más niveles de gobierno no pueda rendir mejores resultados que la acción independiente. En la actual transición que está viviendo el gobierno mexicano, la respuesta está todavía por definirse en la práctica. Los tres órdenes de gobierno están metidos en una discusión implícita del papel de los ayuntamientos en la programación sectorial federal y estatal, así como el papel de los estados y la federación en la programación municipal. Esta situación es normal en los países que han escogido el federalismo como forma de gobernar, pero en México el proceso de definir competencias ha caído en problemas por deficiencias en el marco legal.

La descentralización del Estado necesita incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo económico, a fin de dotar a las políticas de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre actores sociales. El diseño horizontal de políticas públicas se contrapone al diseño vertical y centralista de las mismas, y se orienta a crear oportunidades y un entorno favorable a emprendimientos innovadores. La selectividad de las políticas hace alusión a la necesidad de adaptar las mismas a los diferentes perfiles productivos y recursos potenciales territoriales, en contraposición al

diseño generalista tradicional de las mismas, que olvida el territorio y lo considera un espacio homogéneo y abstracto.

El tipo de planificación del desarrollo económico debe ser ahora descentralizada, participativa, estratégica y concertada entre las instancias pública y privada. La exigencia de la descentralización conlleva, sin embargo, la necesidad de dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como incorporar otro tipo de información sobre las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada territorio, tanto en lo relativo a los rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional.

Por el otro lado, según Gil (2002:138), la OCDE advierte que en cualquier país, la descentralización invariablemente profundiza las diferencias existentes, ya que los territorios más ricos o mejor equipados tendrán una ventaja comparativa, factible de incrementarse al atraer aún mayores recursos, en detrimento de los territorios más pobres o menos equipados. Además de esta reequilibración, las diferencias crecientes entre los componentes territoriales de un país dado harán surgir, inevitablemente los siguientes costos: un proceso de pérdida de población en áreas que no puedan atraer los efectos esperados de la descentralización, y congestionamiento en las áreas más atractivas, puesto que la creciente diferencia en los estándares de vida dará lugar a fenómenos de protesta y de creciente demanda por la reducción de estas desigualdades. Sin embargo, algunos autores han documentado que esto puede no llegar a suceder, puesto que las políticas públicas se pueden realizar entre diferentes niveles de gobierno, y es la responsabilidad y deber del gobierno federal asegurar un equilibrio en el desarrollo (Roma, 1998). Además la descentralización permite el desarrollo endógeno, la productividad local, pero debe contar con el papel protagónico del Estado para que se logre, esto a través de políticas públicas relevantes, adecuadas a cada espacio.

Pero según Gil (2002:143) “es claro que las iniciativas descentralizadoras de un gobierno en turno no necesariamente buscan como objetivo inmediato reequilibrar el desarrollo, ni se puede pensar que sea factible en una economía de mercado poder inducir, a partir de este tipo de políticas, el flujo de inversiones y distribución. Además en muchos casos la descentralización en si misma puede generar mayores desequilibrios, al menos si no va acompañada de políticas compensatorias importantes que a nivel central mantengan la idea de un equilibrio regional”. En países como México lo más frecuente es que opere un federalismo de tipo orgánico, que es una

especie de centralismo disfrazado de federalismo en el cual el Gobierno Federal, por razones históricas o de tradición política, es tan importante y poderoso que en realidad absorbe o realiza casi todas las funciones que, en teoría, corresponderían a los estados federados o a los municipios. Por lo que, sin duda, un signo de avance y consolidación de la democracia es lograr que las autoridades municipales, independientemente de su pertenencia partidaria, actúen de manera coordinada para lograr mayor desarrollo económico y justicia social dentro de los estados y regiones a los que pertenecen. Para ello es necesario promover la cooperación intergubernamental, mediante la cual la federación cumpla con su función compensatoria de redistribuir recursos para superar los desequilibrios regionales y traspasar a estados y municipios mayor capacidad decisoria. Esto es parte de los procesos de descentralización y de reforma del Estado que están estrechamente vinculados con los del nuevo o auténtico federalismo, y en los cuales el gobierno municipal deberá desempeñar un papel protagónico.

Poom (2006; 17) nos comparte que los estudios sobre innovación realizados por Tim Campbell y Harald Fuhr en 1997 y 2003 respectivamente, han llamado “una revolución silenciosa” o “motor de las reformas locales” al proceso de descentralización que ha dotado a los gobiernos locales de poder político, fiscal y administrativo de parte de los gobiernos centrales. Particularmente, intentan llamar la atención sobre los cambios rápidos y la conformación de modelos de gobernar en el espacio local que se caracterizan por, según su visión, mayor participación, mayor voluntad para movilizar recursos y, esencialmente, por la conformación de liderazgos activos. Para los autores, estos cambios y en general los beneficios que tienen consigo las trasferencias de poder y la dotación de autonomía a los gobiernos locales en el marco del procesos de descentralización, ha permitido contribuir a fomentar la innovación en la región de América Latina.

2.3.2. Formulación de políticas públicas

Es hasta después de la II Guerra Mundial cuando se desarrollan y generalizan las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinaria en la que la ciencia política asume una función predominante. Esta perspectiva teórica encuentra su génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes

y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz y desde Italia por Bruno Dente (de Kostka, 2002) por lo que hoy es parte importante del desarrollo regional al compartir, ambas, este enfoque interdisciplinario que conducen al desarrollo de las sociedades. No es hasta comienzos de los años 80, que surge una nueva concepción que cambia la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político a la concepción de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema (Pineda, 2007). Es aquí donde surge la concepción actual de las políticas públicas, donde éstas deben determinar la política de un país, y consecuentemente surge la interrogante del papel del Estado en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la sociedad.

La política pública es la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios? (Lasswell, 1951).

En un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.) en objetivos a lograr, en determinado tiempo, con metas claras, y actores claves conducidos, inducidos y coordinados por el sector público. Otro punto importante es que las políticas públicas, para fines prácticos, se deben traducir en acciones que permitan incorporar las demandas ciudadanas. Esta parte es novedosa por lo que muchos instrumentos legales públicos no los contemplan. Es necesario emplear la creatividad, flexibilidad entre Estado y ciudadanía y dentro de ésta última la participación de diferentes grupos de interés (incluyendo de partidos políticos) para que, en conjunto con el sector público, incluyan nuevas directrices para la elaboración de políticas públicas en los instrumentos legales. Estos instrumentos legales son la guía para la acción pública dado que la implementación de las políticas públicas tiene su repercusión directa sobre la sociedad. Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (García, 2008: 51).

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son:

- El desarrollo social (salud y de la seguridad pública);
- El desarrollo economía, (la infraestructura carretera y de comunicación, de las telecomunicaciones, entre otras);
- Los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc.;
- Los presupuestos anuales de la federación, estados y municipales;
- La administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones.

Es a través de las políticas públicas donde se promueven las iniciativas de desarrollo regional y endógeno, y se generan empleos productivos para encarar, precisamente, la pobreza y la marginación de forma más sostenida y consistente regionalmente.

La democracia, un punto importante de todo este proceso de la nueva gestión pública ha llevado que los funcionarios públicos hayan aprendido que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. Este hecho ha complejizado la formulación de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras *ad hoc*, que sean flexibles, adaptable y con alto dinamismo participativo (Ávalos, 1995).

Según Cabrero (2006) una de las formas de gestión que mayor auge ha ocupado en los últimos años en México es precisamente el uso de las políticas públicas que ha permitido coordinar el trabajo entre los tres niveles de funcionarios gubernamentales. Es decir, los operativos, los coordinadores y los estrategas. Más aun podríamos decir que las políticas públicas unen a la ciencia de la administración pública actual, o sea, la nueva gestión pública con el desarrollo regional. Esta unión nos conduce al desarrollo endógeno, entendido y asumido por los administradores públicos de esta nueva gestión pública, que desempeñan su función con la actitud de servir a los ciudadanos, con la misión de mejorar sus niveles de vida, de hacerlos productivos, de aprovechar sus capacidades locales.

Existe consenso en torno a la propuesta de que se tome en cuenta a la ciudadanía en la definición de políticas que diseñe el gobierno municipal. Es primordial crear nuevos modelos institucionales para que la ciudadanía tenga capacidad de influir en la agenda de las políticas públicas que se instrumenten en el municipio. En el marco del desarrollo endógeno, la formulación de las políticas públicas que orientan los gastos e inversiones públicos en aspectos económicos y sociales es de singular importancia, ya

que coadyuva a la eliminación de las brechas que existen en el crecimiento y en el desarrollo de ciertas regiones de un territorio.

Un debilitamiento del gobierno federal en la formulación de políticas públicas y sociales que traslada hacia los niveles subnacionales: conflictos no resueltos en lo económico (empleo, salario y bienestar), en la preservación ambiental (desarrollo sustentable) y, sobre todo, en la inclusión social (pobreza creciente), corre el riesgo de ver revertidos no sólo los magros avances macroeconómicos alcanzados en los últimos años, sino que también, los esfuerzos de democratización y esperanza de cambio producto, entre otros factores, de la alternancia en el poder (Delgadillo, 2004). Para el caso del Estado de Quintana Roo, la principal autoridad encargada de emitir las leyes dentro de la entidad es el poder legislativo local representado en por el Congreso del Estado de Quintana Roo, y su fundamento jurídico se encuentra dentro del artículo 75, fracción XXII de la Constitución del Estado el cual establece “legislar en todo lo relativo a la administración pública, planeación y desarrollo económico y social, así como para la programación y ejecución de acciones de orden económico, en la esfera de la competencia estatal y otras cuya finalidad sea la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y estatalmente necesarios” (Constitución Políticas del Estado de Quintana Roo, 1974).

Además, para el caso del Estado de Quintana Roo, las políticas públicas, establecidas como leyes se llevan a cabo por el poder ejecutivo el cual tiene para su apoyo a un conjunto de dependencias y entidades que se sustentan en los artículos que le confiere potestad al gobernador como encargado máximo de ejecutarlas auxiliándose en la Secretaría de Gobierno y la de Planeación. Según el artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo, a la Secretaría de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: conducir y regular la política interior del Estado, así como consolidar los servicios jurídicos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables e informando veraz y oportunamente al Titular del Poder Ejecutivo. A la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional le compete el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Promover la formulación de los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, en materia de planeación, programación, política presupuestal, información, evaluación, coordinación institucional y desarrollo regional, para la promoción económica y social del estado y someterlos a la aprobación del ejecutivo;

III. Proyectar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo del gasto de inversión del estado y formular con las dependencias y entidades de su Administración Pública, así como con los grupos sociales interesados, los programas estatales, sectoriales, institucionales y regionales respectivos, asegurando su interrelación; asimismo, coordinar su evaluación y promover su oportuna actualización, bajo las directrices del gobernador; (Art. 32 de la Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo).

La planeación en Quintana Roo se viene dando desde antes que se constituyera como Estado soberano. Actualmente la tarea lo realiza el COPLADE y los COPLADEMUN, dada la descentralización federal que dota de autonomía a los estados y municipios. El COPLADE lleva a cabo la planeación a través de la elaboración de los Planes de Desarrollo Estatal, el cual comprende estrategias y acciones que se traducen en políticas públicas acompañadas de partidas presupuestales. El control y la evaluación de la misma están bajo la responsabilidad del COPLADE y se expresa a través de los informes de gobierno. Se observa que aún no existe una metodología establecida para llevar a cabo la planeación y la formulación de políticas públicas y sus correspondientes presupuestos que incorporen de manera efectiva la participación de la sociedad y la búsqueda del desarrollo endógeno y regional¹⁰.

En este sentido Gasca (2004: 107) nos plantea las siguientes interrogantes para el diseño presente y futuro de políticas públicas en materia regional: “a) Quién determina la autonomía regional y cómo se conectan las diversas regiones con intereses variado a partir de una estructura de mercado en un marco competitivo y de intereses múltiples; b) Si se considera el espacio como aglutinador de la actividad económica: cómo se establecen las competencias interregionales, cómo las especialidades y cómo los factores de competitividad; c) Si es un ambiente competitivo, y en una perspectiva de desarrollo endógeno las regiones compiten por atraer recursos de manera autónoma: cuáles deben ser las bases de la planeación regional y cuáles los elementos de destacar en las políticas públicas; d) Debe aceptarse que las políticas públicas anteriores a la perspectiva global se hicieron a través de la canalización de subsidios y desarrollo de infraestructura; distorsionarios del desarrollo regional y no presentan ningún elemento rescatable; e) Son las políticas públicas de desarrollo regional las causantes directas del desequilibrio regional y de la pobreza, o la marginación trasciende a las políticas públicas regionales y las nuevas, aunque con otras características seguirán generando las

¹⁰ Entrevista al Sr. Fausto Hernandez, alto funcionario del COPLADE, Quintana Roo. 8 de agosto de 2008.

mismas distorsiones; f) Deben orientarse las políticas públicas del desarrollo regional sólo a la promoción de las regiones, y la gestión de inversiones al convencimiento de los actores locales sobre las bondades de los proyectos externos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida regionales; y g) Son esas las bases de un desarrollo regional verdaderamente autogestivo, defensor de las autonomías y garante del equilibrio regional y la equidad social que evite una posible fragmentación territorial en un contexto de conflicto permanente”. De lo anterior se desprenden grandes retos para el papel del Estado a nivel municipal en materia política, económica, social, y sobre todo, cultural de la participación de la ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo regional.

2.3.3. Ejercicio de las cuentas públicas

El presupuesto es el instrumento técnico y legal de planeación económica del Estado que se prevé para un periodo fiscal. El presupuesto es una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económico-financieros. Su elaboración obedece a la necesaria relación que existe entre el conjunto de las funciones que tiene a cargo un ente público y los recursos que dispone para cumplirlas. Por lo mismo, el presupuesto es un elemento clave en la gestión pública sea cual sea el tipo de organismo o nivel de gobierno al que nos estemos refiriendo (Sanz, 2001) y abarca distintos aspectos de la acción pública como son: los políticos, los legales, de gestión y económicos.

Detrás de las cifras presupuestarias subyace una distribución de renta entre los ciudadanos. Los criterios de eficiencia y eficacia se enmarcan en el presupuesto. Junto a esto existen aspectos específicos de gestión presupuestaria que se refieren a los distintos procedimientos de elaboración, ejecución y control de los presupuestos. La faceta económica viene determinada por la gran importancia que en las sociedades desarrolladas actuales tienen los ingresos y gastos públicos en relación con la economía nacional. Cuando hablamos de presupuesto, nos podemos referir al de gasto y al de ingreso. Dado que lo que nos ocupa es el papel que el presupuesto juega en el desarrollo, nos estaremos refiriendo más al de gasto.

El presupuesto público es el reflejo de la solvencia, así como de la riqueza que potencialmente puede llegar a tener un Estado. De otra parte, el uso eficiente del presupuesto de algún modo muestra la idiosincrasia y cultura de una región. La ciudadanía de muchos países está siendo más consciente de sus derechos, lo que está

exigiendo que los gobiernos emprendan reformas para no perder simpatía política. Ramos (2002: 66), en este aspecto nos comparte que “el aparato gubernamental se enfrenta a sociedades pluriculturales y consumistas que valoran cada día más la cantidad de recursos que vía impuestos transfiere el gobierno y la cantidad y calidad de los servicios que éste les ofrece.

La sociedad va perdiendo interés por cumplir sus obligaciones fiscales cuando percibe que sus recursos no se utilizan satisfactoriamente para atender los problemas graves que la aquejan o bien, cuando se entera de que éstos son objeto de prácticas de corrupción”. Esto último se ha constituido en uno de los principales problemas en muchos países desarrollados y subdesarrollados, situación que se intenta eliminar o por lo menos reducir con la nueva gestión pública. Por ejemplo, “se ha dicho que el proceso de descentralización fiscal que ha ocurrido desde la década de 1990 en México, ha tenido como limitación la débil capacidad de las administraciones municipales y las pocas reglas y mecanismos de rendición de cuenta y transparencia (Tamayo y Hernández, 2004, citado por Poom, 2006: 22).

El proceso de elaboración presupuestaria determina las prioridades entre las distintas políticas de gasto y fija el reparto de los fondos entre unas u otras. El monto total del gasto, en el caso de España para 2001, se fijó basado en los requerimientos macroeconómicos junto con el objetivo básico fijado en la eliminación del déficit público. En el mismo periodo, las políticas públicas relacionadas a ese proyecto de presupuesto señaló que la justificación de la prioridad de determinadas políticas se fundamenta bien por su importante recuperación en la economía real al favorecer el crecimiento y la competitividad con relación a las políticas de infraestructura, la investigación, el fomento al empleo y la educación, por su importante efecto sobre la cohesión social, la solidaridad y el estado de bienestar.

En cuanto a la situación de esta materia en México, Medina (2002:40) nos dice que en relación al presupuesto de los municipios, 50% de éste, en promedio, se destina al gasto corriente, mientras que la fuente principal de ingresos proviene de las transferencias de gasto del gobierno federal.

En el Cuadro 7 podemos constatar que en Quintana Roo el gasto corriente es mayor solamente en 1975, a partir del cual el gasto de capital, y sobre todo de obras públicas y construcción, debido a la inversión pública en la promoción del turismo en la zona norte de la entidad.

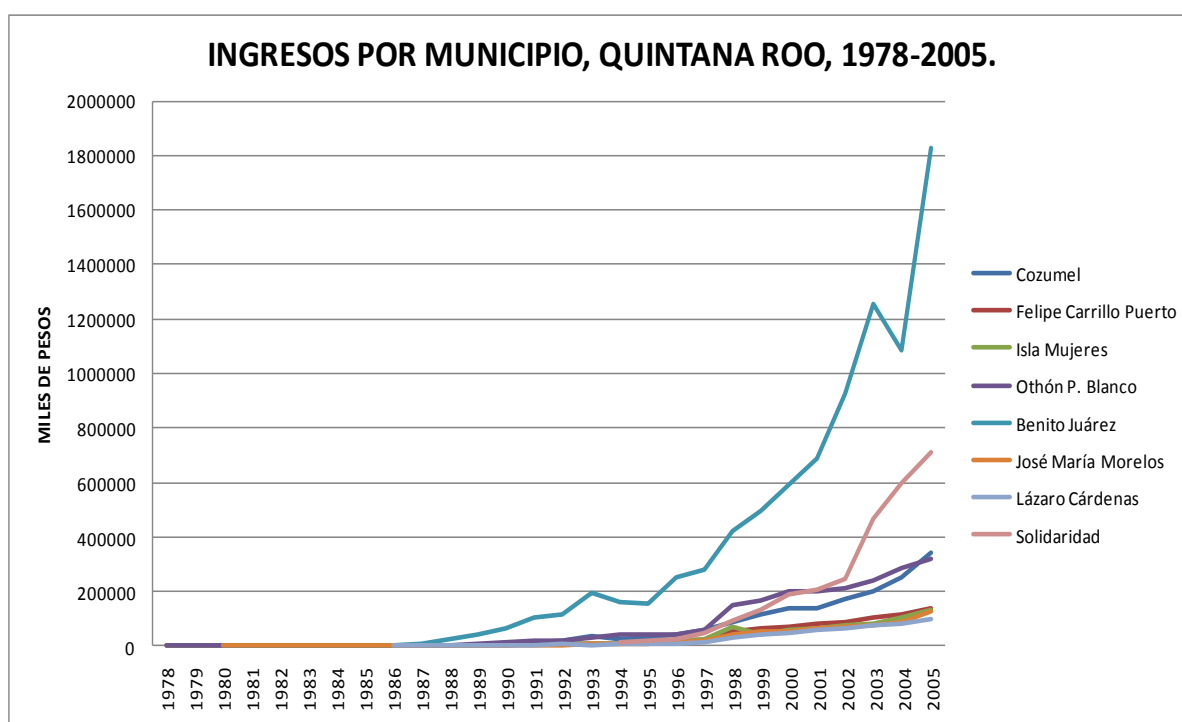
Cuadro 7 Gobierno del Estado de Quintana Roo, Secretaría de Finanzas Gasto Público Real, periodo 1975 - 1980.						
	1975	1976	1977	1978	1979	1980
GASTO CORRIENTE	60.0	83.3	123.7	153.3	239.9	154.3
Servicios personales	44.0	54.3	80.7	105.1	157.9	112.5
Servicios no personales	6.3	15.9	26.7	30.0	55.0	14.2
Materiales y suministros	9.7	13.1	16.3	17.5	27.0	27.6
GASTO DE CAPITAL	47.1	97.9	210.5	249.5	410.7	233.6
Maquinaria, mobiliario y equipo	12.2	12.3	19.3	22.4	43.0	46.3
Adquisiciones de inmuebles	9.2	0.7	3.2	1.3	3.5	2.0
Obras públicas y construcción	25.7	84.9	188.0	225.8	364.2	185.3
OTROS GASTOS	36.4	41.2	38.9	65.7	42.1	79.5
Transferencias	1.3	17.2	26.0	41.2	39.6	45.1
Deuda pública	18.4	11.6	3.5	6.5	1.9	33.7
Erogaciones especiales	16.7	12.4	9.4	18.0	0.6	0.7
Totales	143.5	222.4	373.1	468.5	692.7	467.4
Cifras reales al 30 de junio de 1980. Fuente: Informe de Gobierno, 1980, Lic. Jesús Martínez Ross.						

Por otro lado, Poom (2006:121) también nos dice que según datos de la SEDESOL (2002), en más del 44% de los municipios las aportaciones y participaciones representan conjuntamente más del 90% de sus ingresos totales. Esto muestra la gran importancia que tiene para los municipios los recursos federales. Las participaciones son recursos que estados y municipios reciben del gobierno federal como parte de los acuerdos de coordinación tributaria. Estas representan, en promedio, 37% de los ingresos totales de los municipios. Las aportaciones son recursos cuyo objetivo es reducir las desigualdades entre municipios y deben, por ley, ser destinados a objetivos determinados. Estos fondos son parte del Ramo 33 del presupuesto de la Federación. En promedio, los recursos de los Fondos II y IV del Ramo 33 representan el 42% de los recursos totales municipales. Mientras que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFOMUN o Fondo IV del Ramo 33) es un fondo que debe destinarse prioritariamente a seguridad pública y pago de deuda. Su asignación es proporcional al número de habitantes de cada municipio y no tiene mayor restricción en su uso. El FAISM (o Fondo III del Ramo 33) es un fondo para el desarrollo de infraestructura social. La creación de dicho fondo obedece al reconocimiento del gobierno federal de que es el municipio el que mejor conoce las necesidades de la gente, y por ende, debe tener mayor libertad en la asignación de recursos a las obras que sus habitantes más necesitan. En este sentido, las participaciones y las aportaciones federales en los municipios es una variable que permite adentrarse al debate respecto a si la descentralización fiscal ha contribuido a atenuar los problemas financieros de los municipios y Estados. Algunos estudios han señalado que este proceso iniciado en 1995 fue tan sólo una desconcentración administrativa y que los verdaderos problemas

financieros de los municipios y las entidades no se han resuelto por distintas causas. Mientras que, estudios realizados señalan que el número de adopción de innovaciones emprendidas, se relaciona con los recursos fiscales de los municipios y su uso eficiente y eficaz (Poom, 2006).

Para el caso de Quintana Roo, en los siguientes cuadros presentamos los ingresos y egresos por municipio.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1970 – 1982, 1990 – 1994, 1999 – 2002, 2002 -2008.

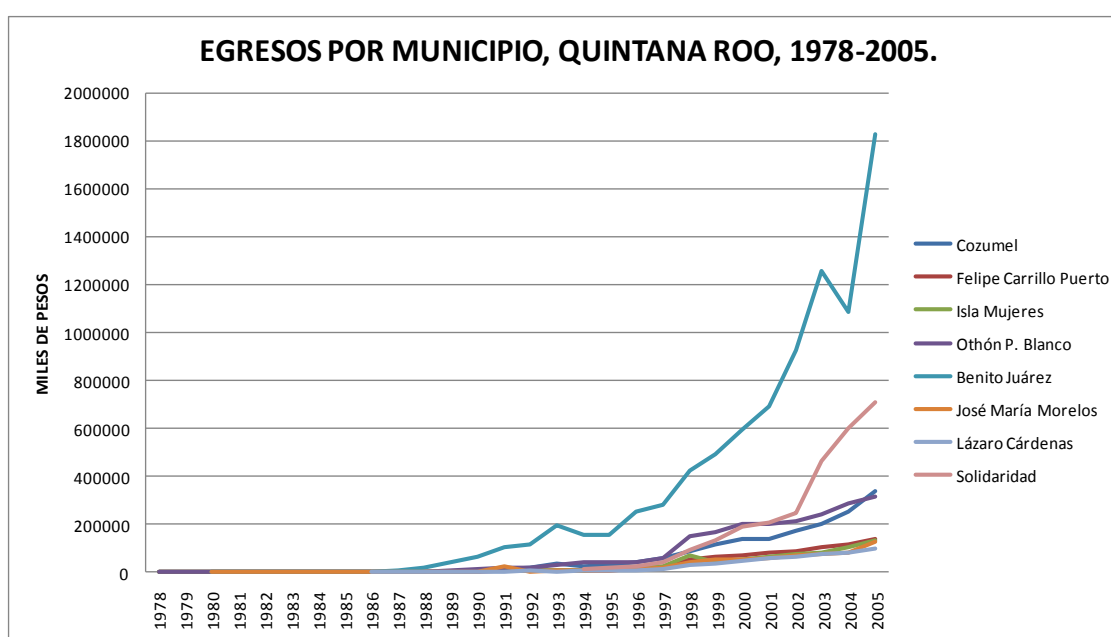
Podemos apreciar que los municipios de Benito Juárez y Solidaridad son los que cuentan con mayor cantidad de ingresos, en el periodo estudiado. Estos municipios coinciden con los turísticos que se ubican al norte del estado. El municipio de Othón P. Blanco y Cozumel son los cuentan con ingresos más bajos que del grupo anterior, pero con más ingresos que los de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. Estos últimos pertenecientes a los municipios de la zona centro o maya.

Los municipios turísticos son los de mayor población y dinámica económica. Sin embargo, la postura del desarrollo regional es que toda región cuenta con capacidades de desarrollo que requieren ser potencializadas para ofrecer empleos, ampliar los mercados locales y para arraigar a su población. Las potencialidades de los factores endógenos de cada región, evita la emigración de su fuerza laboral a los polos de crecimiento. El abandono de algunas comunidades muchas veces se justifica por la falta

de oportunidades de empleos que ofrezcan ingresos suficientes para financiar el desarrollo de los individuos y sus familias. La región centro, que alberga a la población maya del estado, es de vocación agrícola, actividad que ha perdido importancia económica (ver capítulo 3) tanto para la inversión pública como privada. La población joven de estos municipios emigra hacia los municipios del norte y en menor medida hacia el sur, Othón P. Blanco, en búsqueda de trabajo.

La siguiente gráfica, nos muestra los egresos municipales para el periodo 1978 a 2005 del estado de Quintana Roo.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1970 – 1982, 1990 – 1994, 1999 – 2002, 2002 -2008.

Por práctica contable, los egresos son iguales a los ingresos, lo cual significa que los municipios que cuentan con pocos ingresos tienen limitado sus recursos para realizar inversiones o gastos mayores en programas o proyectos para potencializar sus capacidades endógenas. Es papel del Estado reconocer las necesidades de desarrollo de las poblaciones que habitan los distintos municipio, y planear para que la riqueza que se genere en una región se articule de manera que cada región potencialice su vocación. A esto nos referimos como la gestión pública para el desarrollo regional que lleva implícito la distribución de la riqueza con equilibrio regional.

La política centralista y sectorial limita la participación de la ciudadanía de los municipios en la toma de decisiones en la asignación de estos recursos. También la falta de una política de desarrollo regional no lleva a la búsqueda de mayor equilibrio en

la distribución de las aportaciones y participaciones federales. Poom (2006: 22) nos refuerza este hecho al mencionar que “algunos analistas han hecho hincapié en los debates públicos sobre el trato “justo” y “equitativo” de las transferencias de recursos fiscales de la federación a los estados y municipios. La inequidad con que se distribuyen los recursos ha sido el principal argumento de discusión”.

Además, no basta con mejorar la distribución entre municipios de manera equitativa, sino que hay que distribuir los montos obtenidos dentro de los municipios de manera que atiendan las necesidades de desarrollo a largo plazo. Poom (2006) en el estudio que hizo sobre los municipios que han participado en el premio de gestión del CIDE, observa que el estado de Aguascalientes es el que más ha participado con innovaciones a nivel municipal. Lo sobresaliente en este caso es el incisivo interés en hacer eficiente los gastos de la administración al distribuir un porcentaje importante de los recursos públicos en programas de gestión en rubros de educación, bienestar personal y comunitario, salud, y cultura. En Aguascalientes, poner el gobierno al servicio de la sociedad fue un reto para la innovación, particularmente, porque reforzaron algunas buenas prácticas que habían funcionado en el pasado para hacer un balance entre lo novedoso y lo establecido.

2.3.4. Gestión pública para el desarrollo regional y endógeno

En el sexenio de Fox, se propone una nueva regionalización para el mediano y largo plazo: el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, la Escalera Náutica del Mar de Cortés, el Programa de Gran Visión para el Centro del País y el proyecto supranacional Plan Puebla Panamá. El supuesto principal de estos programas radica en que la expansión de infraestructura de carácter económico como carreteras, puertos, aeropuertos, presas hidroeléctricas, entre otros, por sí misma será catalizador de mercados regionales, industrialización, generación de empleos y disminución de la pobreza. Si bien la infraestructura es un factor importante para el desarrollo, no es suficiente. En otros países, como vimos en el caso de España, la preocupación está enfocada en incrementar la competitividad del recurso humano, en educación y generación de empleos productivos. Para Gasca (2004: 89), la institucionalización del discurso del sexenio de Fox “sobre el cual descansa la idea del “desarrollo regional”, tiene serias limitaciones, toda vez que no se reconoce una opción diferente de lo que significa pensar el desarrollo en términos de valores y necesidades sociales y atendiendo a las propias lógicas y racionalidades construidas desde y para las sociedades locales y

regionales”. Dice el autor que una alternativa en este caso sería, entender que la regulación mundial impone un orden al servicio de una racionalidad dominante, pero no forzosamente superior. La cuestión para nosotros, sería descubrir y poner en práctica nuevas racionalidades a otros niveles y regulaciones más conformes al orden deseado por la sociedad y en el lugar donde viven.

En términos operativos esto implica que “cualquier proceso de “gestión del desarrollo regional” pase necesariamente por identificar a los actores y las funciones específicas que estos asumen en base a una “estrategia integral territorial del desarrollo” Así, reconocemos que la idea fundamental del “desarrollo regional” se refiere a un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, la comunidad regional y de cada individuo residente en ella” (Boisier, 1996, citado por Gasca, 2004: 81). La construcción de las estrategias de desarrollo regional tendrán que incluir los siguientes principios, entre otros: a) Una valorización del papel estratégico del territorio en el desarrollo nacional y regional por parte del Estado (elemento principal de mediación entre la sociedad y el territorio). Esto es, privilegiar formas alternativas de integración endógena, pero sin excluir los mecanismos favorables que se pueden derivar de la articulación internacional de las regiones; b) Adopción y aplicación de mecanismos de gestión territorial descentralizada en sus distintas escalas espaciales (nacional, regional, urbana, local.); c) Favorecer un proceso de autonomía regional de decisiones, en el sentido de fortalecer las capacidades regionales para definir su propio estilo de desarrollo, y el uso de instrumentos de política congruentes con tal decisión; d) Atacar las causas del subdesarrollo regional y no sus consecuencias. Esto es llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso, proyectos productivos, generación de empleo y ambiental sustentable con la finalidad de superar la políticas focalizadas de carácter asistencialista que no resuelven de fondo el problema de la pobreza. El autor continua señalando que “lo anterior requiere la redefinición de un “proyecto político” que promueva una amplia participación social en las decisiones, a fin de llevar a cabo las estrategias necesarias en aras de una organización socioterritorial más justa” (Gasca, 2004: 81).

De acuerdo a lo anterior, Olmedo (2002: 86) nos advierte que ante un sistema económico que excluye del mercado a porciones cada vez más amplias de la sociedad, que no sólo no puede vender los productos de su trabajo (porque no son competitivos frente a la competencia mundial globalizada) sino tampoco su fuerza de trabajo (desempleo), es necesario que el Estado ponga en práctica sistemas económicos

alternativos que permitan incluir a esa parte de la sociedad excluida del sistema predominante. Continúa diciendo que el sistema predominante obedece a la lógica de la economía mundial (macro). Los sistemas alternativos deberán obedecer a las diversas lógicas de las economías locales, regionales y comunitarias (micro). Pero la economía, siendo pública (economía política) implica una base de poder. Si se quiere generar una economía local se necesita previamente generar un poder local. Donde no hay poder local establecido de manera institucional, no existen las condiciones para establecer una economía (producción-distribución-consumo) local. Pero hay que recordar que si bien la Constitución confiere a los municipios cierta autonomía y también menciona la participación ciudadana, en las leyes orgánicas estatales y reglamentos municipales, no existe una figura institucionalizada de participación ciudadana.

Gil (2002: 141) nos indica que “ante el debilitamiento o destrucción del moderno Estado burocrático – autoritario, existe en la Unión Europea un movimiento federalista que promueve la recuperación y la valorización de las identidades y formas de gobierno que se han dado los ciudadanos en sus regiones y/o ciudades en las que habitan. En este sentido se recupera el concepto de autonomía y autogobierno regional. En México estas ideas se vinculan a las propuestas surgidas ante el conflicto chiapaneco que reclaman la construcción y el reconocimiento de regiones autónomas pluriétnicas, dentro de las cuales ha de aceptarse la existencia de otros ámbitos territoriales: las comunidades, los municipios y las regiones –monoétnicas o pluriétnicas- con el fin de proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, lenguas, culturas, costumbres, recursos naturales y formas específicas de organización social, económica y política”. Lo que señala que existe indicio proveniente de la ciudadanía como de algunos líderes políticos, de transformar la gestión pública mexicana.

Mientras que en América Latina los esfuerzos por conciliar los conceptos de política y gestión pública provienen fundamentalmente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Entre los principales argumentos se establece que hoy el régimen político ha progresado lo suficiente como para ser consistente con una administración pública más eficiente en la medida de que es más autónoma. Leonardo Garnier (2004, citado por Ramos 2002: 30), señala que “en lugar de la despolitización de la vida social y económica que caracteriza al pensamiento neoliberal, lo que las sociedades necesitan es justamente más política”. Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política. A través de toda esta investigación hemos planteado que el desarrollo regional debe ser considerado no

sólo como una manera de igualar las oportunidades entre las diversas partes del país, con el fin de evitar los costos demográficos, financieros y sociales de las desigualdades entre diferentes estados o regiones, debe asimismo, considerarse como una forma de elevar el nivel general de desarrollo a través de la creación de condiciones para una mayor productividad a lo largo y ancho del país. Esto nos conduce necesariamente a ver en el desarrollo endógeno las posibilidades del desarrollo nacional sin diferencias regionales.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes, donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha; por ello los programas y las acciones tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo (García López, 2002), dado que como menciona Olmedo (2002: 82), “el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad)”. García López (2002) también comparte la idea de que la participación social es un elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios y que la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario tiene en México una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto, su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

Poom (2006;8) haciendo referencia a Merino, declara que “hace cuatro lustros la agenda municipal discutía sobre las virtudes de la reforma al 115 Constitucional y en las investigaciones se debatía entre el formalismo jurídico de los estudios institucionales y la emergencia del proceso de urbanización”, ahora es entendible que la mayoría de los estudios actuales sobre la vida municipal disertan sobre la revalorización de lo local y específicamente de cómo el municipio se ha convertido en una pieza básica en la conformación del orden federal. Cita también a Bezdresch sobre las cuatro transiciones que han presentado los municipios mexicanos en donde se reflejan los cambios y posicionamiento de este nivel de gobierno. “La “transición legal”, en la cual se revisan los cambios constitucionales en el artículo 115 y se definen las características del gobierno municipal. La “transición política” que da cuenta de la transformación al interior de los gobiernos municipales debido al cambio de los partidos políticos gobernantes. La “transición económica” que retoma las modificaciones habidas en las finanzas públicas. Por último, se ha presentado la “transición gubernamental” que se refiere a las innovaciones llevadas a cabo por iniciativa de los gobiernos municipales en

los años recientes”. Entonces Poom (2006:15) nos dice que “cuando volvemos los ojos a los municipios podemos entenderlos como una forma de organización con instituciones formales e informales, funciones específicas, actores que se relacionan y conforman una cadena funcional definida, con una agenda de acciones que proveen recursos y bienes a los ciudadanos, por tanto, la figura municipal es concebida en cuanto a sus características como una compleja organización que enfrenta el reto de la innovación”. Y entre estos nuevos retos de los gobiernos locales la democratización se ha convertido en un factor que ha dotado de mayores responsabilidades a los municipios. Las reformas políticas importan y tienen los costos de la transformación de los gobiernos locales en entes autónomos y con energía para enfrentar los nuevos escenarios que trae consigo la democratización.

Al respecto Poom (2006) realiza el análisis de los datos de los participantes del Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE, lo cual le permite corroborar al menos dos temas: primero, la capacidad que están mostrando los municipios para transformarse pese a sus restricciones económicas e institucionales, y segundo, la búsqueda por consolidar un espíritu de gobierno de calidad y para el desarrollo. Es decir, el paso de un gobierno tradicional y clientelar a uno que toma en cuenta los resultados y el impacto en la comunidad. El análisis también arroja la idea que sostiene que detrás del mosaico de prácticas exitosas en los municipios mexicanos se encuentra un perfil de liderazgo creativo que busca responder a los asuntos públicos a través de poner en marcha proyectos estratégicos de política pública local en un contexto de incertidumbre, es una respuesta plausible que contribuye a entender un área de estudio de la Nueva Gestión Pública local. Las capacidades para gestionar recursos públicos y la mayor profesionalización del equipo de colaboradores se constituyen en herramientas fundamentales para apoyar la creatividad y alcanzar los objetivos que se proponen en cada inicio de gobierno. Destaca por una parte la forma en que se empiezan a dejar de un lado las funciones tradicionales de la tarea de gobernar en los espacios municipales cuyas evidencias pueden ser constatadas en el número y característica de los programas de innovación que pertenecen a áreas que incluso rebasan las atribuciones que la constitución le otorga a los municipios. Por otra parte, el número de programas de innovación forman un mapa amplio que suma temas que incluyen ecología, desarrollo municipal, educación, infraestructura, modernización administrativa, participación ciudadana, planeación, política social, fortalecimiento municipal, salud pública, seguridad pública, servicios públicos, rendición de cuentas, lo que indica que la vida

municipal se encuentra en un proceso de funcionamiento vital en correspondencia con los problemas que vive. Es entonces que apostarle al desarrollo endógeno tiene muchas posibilidades de promover el desarrollo de los ciudadanos dado que el principal responsable de la gestión pública es el gobierno y la sociedad municipal.

2.3. Conclusiones

El papel del Estado para el desarrollo regional, que lleva implícito la acción de la administración pública para eliminar los desequilibrios regionales es hoy, tema de constante discusión. La reforma de las instituciones de gobierno es parte fundamental de la nueva gestión pública. En esta evolución hacia la nueva gestión pública, los gobiernos de los estados se hacen cada vez más conscientes de la urgencia de administrar para el desarrollo regional. Las herramientas con las que cuentan son las políticas públicas, expresadas en las políticas económicas, sociales y de inversión, éstas que siguen atadas a políticas nacionales de corte sectorial. Una alternativa a la tendencia actual, donde existe poca congruencia con las necesidades de desarrollo, es la implementación de políticas de desarrollo regional y endógeno. En el caso de Quintana Roo vemos que la desigualdad regional amerita una política regional que lleve a resolverla las desigualdades en el estado. Ésta ayudaría a equilibrar el excesivo desarrollo en infraestructura turística en el norte a detrimento de la sustentabilidad ambiental y, por otro lado, la existencia de la zona centro con índices de desarrollo social y económico rezagados.

Sin embargo, la planeación en México no ha sido integral regionalmente. Ha respondido a necesidades de crecimiento y de interés político, por lo que en periodos de crisis, la planeación regional ha sido marginada para cederle el lugar a los indicadores macroeconómicos de estabilidad con graves consecuencias en el desarrollo rural y regional. La planeación para el desarrollo regional requiere de estadísticas desglosados a nivel local, con los que muchas veces no se cuentan. Además, requiere, de manera significativa, de la participación de la ciudadanía, situación que se ve limitada o restringida debido a la falta de educación, información y cultura política de la mayoría de los mexicanos.

El recurso humano se convierte en un factor importante para promover innovaciones a nivel local, requisito fundamental para impulsar el desarrollo local y endógeno. La educación relevante y competitiva, tiene que partir de una política económica y social que se exprese a nivel local para contar con recursos humanos

capaces de emprender las innovaciones necesarias para una nueva gestión pública congruente con el desarrollo local y regional. Las políticas públicas que pueden conducir a mayor desarrollo se fundamentan en la legislación, misma que le otorga, al ejecutivo estatal, la facultad de implementarlas. El jefe del ejecutivo estatal tiene a su disposición a todo el aparato de la administración pública para cumplir con lo dispuesto por ley. Además, en el caso de Quintana Roo y de los estados en general, las iniciativas de leyes emanan de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER). Esto le da la oportunidad de institucionalizar una metodología propia con participación ciudadana, como también proponer iniciativas de políticas públicas acordes a su desarrollo endógeno y regional.

Sin embargo, la gestión pública en México aún se apega a prácticas de índole centralista aunque se han dado pasos hacia la descentralización. La formulación de políticas públicas continua, en la mayoría de los casos, ajena y alejada de la participación ciudadana. Las políticas públicas y la asignación de recursos públicos relacionadas, no se apegan a las directrices de la nueva gestión pública que son: eficiencia, eficacia y economía. Las cuentas públicas continúan ligadas al federal, sobre todo con relación al gasto que sigue etiquetado a las necesidades sectoriales nacionales. La autonomía municipal, en cuanto al gasto público, constituye un reto. El desarrollo regional que depende del desarrollo endógeno guarda relación con el papel del Estado pero aún falta que se exprese a través de la gestión pública, la planeación, la descentralización, el gasto público, las políticas públicas y la participación ciudadana. Estos elementos del papel del Estado son importantes en la promoción de la especialización productiva municipal que permite el desarrollo endógeno y la equidad en el crecimiento y desarrollo regional, que conjuntamente conduce al desarrollo regional equilibrado.

Segunda Parte

Análisis de la situación del desarrollo regional en Quintana Roo

Capítulo 3

Quintana Roo: historia y situación socioeconómica, 1970 a 2010, desde un enfoque regional

No basta conocer el mundo, de lo que se trata es de transformarlo (Onceava tesis de Marx sobre Feuerbach).

Quintana Roo es uno de los estados más jóvenes de la República Mexicana. Ubicado en el extremo sureste del país, comparte frontera en el sur con Guatemala y Belice; en el oeste y noroeste con Campeche y Yucatán, respectivamente; a la vez es bañado por las aguas del Mar Caribe, su tercera frontera, al este. Existe un rico legado histórico que incluye la gran civilización maya, extracciones chicleras, de explotación maderera, comercio de cabotaje y piratas; rasgos del pasado que lo homologa con la influencia maya y caribeña de la región. Dadas sus características geográficas e históricas, Quintana Roo ha emprendido un crecimiento económico significativo tanto en la Península de Yucatán como a nivel nacional.

Este apartado presenta un diagnóstico del desarrollo regional en Quintana Roo por lo que abarca los aspectos histórico, económico, social y ambiental. Finaliza con un balance de su situación desde la óptica del desarrollo regional.

3.1. Historia del Desarrollo Regional en Quintana Roo, 1915 a 2010

Lograr el desarrollo regional ha sido una de las metas de los distintos gobernantes del México post revolucionario. Según el enfoque que los distintos gobernantes le dieron al desarrollo

regional y a la planificación del mismo, se fueron conformando las distintas regiones en el México actual. Garza (1989) establece que el comienzo de las políticas de desarrollo regional en México se dio a partir de la Reforma Agraria de 1915. A éste le siguieron otras etapas como la de impacto territorial aisladas de 1940 a 1970; las políticas urbanas regionales que constituyen parte de la estrategia económica nacional de 1970 a 1976; y las políticas de planeación urbano regional institucionalizadas de 1977 a 1988. Esta última etapa abarca parte del periodo neoliberal que autores como Ornelas (1993) establecen desde 1982 durante el gobierno de Miguel de la Madrid, donde el curso económico y político de México fue guiado por la inversión privada extranjera con consecuencias en la ocupación del espacio.

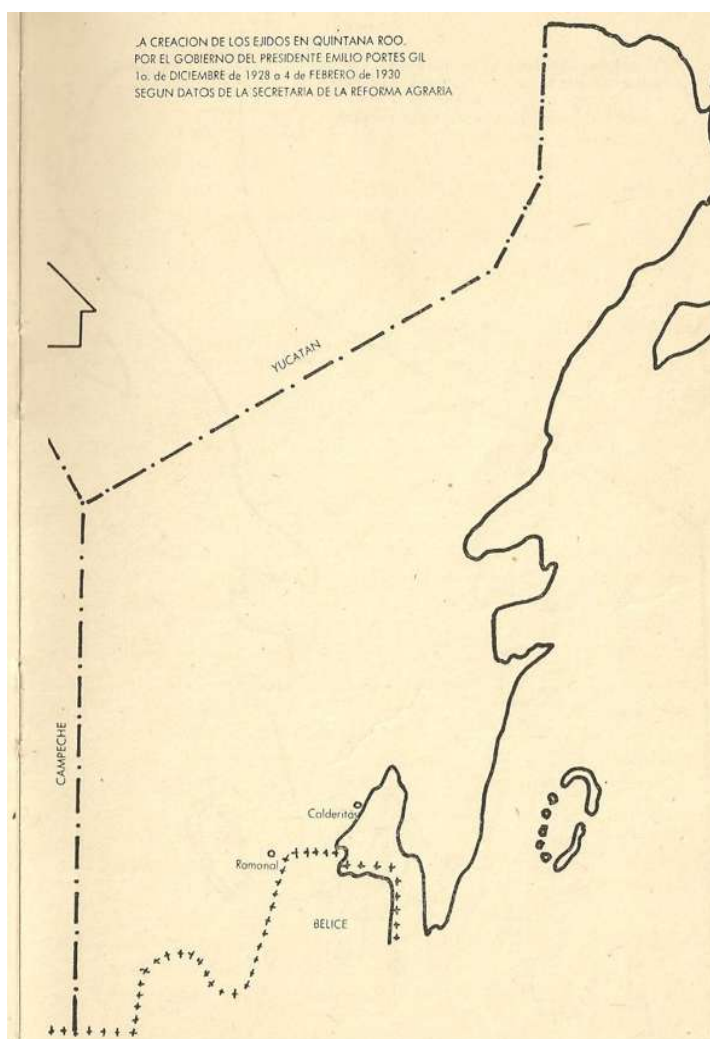
3.1.1. Principios del Desarrollo Regional: 1915 a 1940

La historia de Quintana Roo comienza en los umbrales del siglo XX con la ocupación militar a causa de los movimientos de insurrección de los mayas que desestabilizaban la frontera con Belice (Higuera, 1997). Fue durante el gobierno de Porfirio Díaz que se inició el interés por decretar esta porción de la frontera sur como Territorio Federal. Parte de este territorio había pertenecido a Yucatán. Éste inició una polémica al sentirse despojado de sus tierras, lo cual consideraba como una barrera para su expansión en el futuro. Con la lógica de controlar la zona fronteriza e incorporar al territorio a la civilización y progreso (Fort, 1979), las ideas de Porfirio Díaz no cambian y esta porción de la frontera sur es declarada Territorio Federal con el nombre de Quintana Roo el 24 de Noviembre de 1902 con una extensión de 50, 000 km² aproximadamente (Enciclopedia de Quintana Roo, 1998), para cuya administración fue designado gobernador del territorio el General José María de la Vega. En junio de 1913, Venustiano Carranza designó gobernador y comandante del Territorio de Quintana Roo al General Rafael Egealiz Melgar, pero ese año, presionado por los grandes intereses económicos de la Península, Carranza decretó en Piedras Negras, Coahuila, la primera anexión de Quintana Roo a Yucatán. En 1915, Carranza vuelve a decretar el establecimiento del territorio federal de Quintana Roo. Esta parte del país se hallaba con mínima población.

En el periodo que va de 1915 a 1940, conocido como el de los *intentos pioneros de desarrollo regional*, se llevó a cabo la ubicación de colonias agrícolas que posteriormente impactaron positivamente en la urbanización regional en México, y que hoy son ciudades importantes. Esto se dio en el marco de la Ley de Reforma Agraria de 1915 que dado su incidencia en la organización del espacio, se convirtió en el primer instrumento de política regional de Estado. De 1923 a 1940 fueron establecidas 153 colonias agrícolas. Ciudad

Delicias en Chihuahua y el programa de colonización de La Laguna, con centro en Torreón, Coahuila, tuvieron sus orígenes dentro de esta programa (Garza, 1989).

Figura 6. Mapa de ejidos establecidos de 1928 a 1930, Quintana Roo



Fuente: Fort, 1979: 87.

Estos programas de colonización también impactaron a la zona sur sureste de México, al territorio de Quintana Roo le sirvió para poblar vastas áreas deshabitadas, entre éstas la franja fronteriza con Belice, y para tratar de activar económicamente el territorio.

El primer movimiento de colonización dirigida al territorio de Quintana Roo ocurrió durante el gobierno del Presidente Emilio Portes Gil del 1 de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930 (ver Figura 6). Las localidades de Calderitas y Ramonal fueron los primeros asentamientos ejidales, Calderitas en la Bahía de Chetumal y Ramonal en la ribera del Río Hondo, frontera con Belice.

Para 1931 el territorio de Quintana Roo aún se encontraba políticamente inestable. Al pasar de los años, con la entrada y salida de presidentes y gobernadores (Cuadro 8), llegó el momento en que el presupuesto otorgado al territorio era insuficiente.

Esto ocasiona que el 14 de diciembre de 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio, a insistencia de los políticos campechanos y yucatecos, decretó la anexión de Quintana Roo a los estados de Yucatán y Campeche aduciendo que el territorio, al no poder bastarse a sí mismo económicamente, representaba un enorme egreso para la federación. Por lo que la parte sur de Quintana Roo pasó a jurisdicción campechana, mientras que el Centro y Norte se fusionaron a Yucatán.

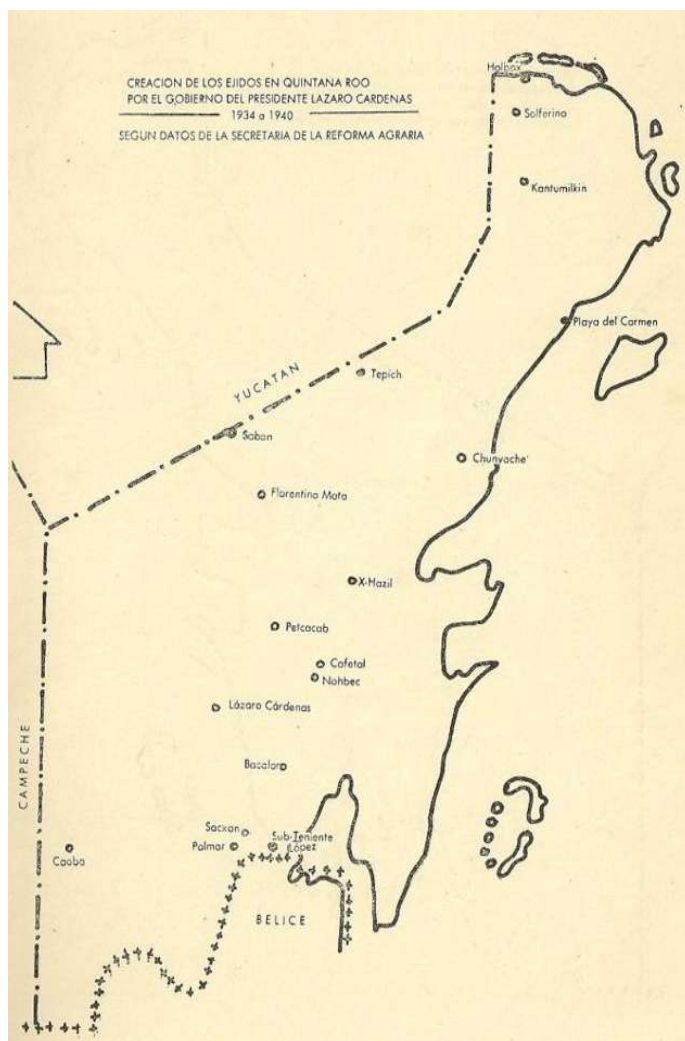
Cuadro 8 Modelo de Desarrollo según periodo Presidencial en México y Gobierno en turno en Quintana Roo, 1915 a 2010.					
Periodo	Presidente México	Modelo	Periodo	Gobernador Q. Roo	Modelo
1915 - 1920	Venustiano Carranza	Asentamientos Humanos	1915 - 1918	Gen. Salvador Alvarado	Busca mejores tratos e integración de los indígenas
			1918 - 1920	Gen. Octaviano Solís	Pacificación de los indígenas
		1928 - 1930	Emilio Portes Gil	Colonias Agrícolas	1927 - 1931
1931- 1933	Pascual Ortiz Rubio				
1934 - 1940	Lázaro Cárdenas del Río	Industrialización	1935 - 1940	Gen. Rafael E. Melgar	Militarizado Primer intento de colonización
1940 - 1946	Miguel Ávila Camacho	Cuencas Hidrológicas	1941 - 1944	Gabriel R. Guevara	Colonización Ejidal
1946 - 1952	Miguel Alemán Valdés		1944 - 1955	Margarito Ramírez	Estancamiento y aislamiento
1952 - 1958	Adolfo Ruiz Cortines	Desarrollo Estabilizador			
1958 - 1964	Adolfo López Mateos		1970	Javier Rojo Gómez	Modernización
1964 - 1970	Gustavo Díaz Ordaz		Desarrollo Compartido, auge de los polos de desarrollo, apegado a la teoría keynesiana	1971 - 1975	David Gustavo Gutiérrez Ruiz
1970 - 1976	Luís Echeverría Álvarez				
1976 - 1982	José López Portillo	Auge Petrolero	1975 - 1981	Martínez Ross	Primer gobernador electo. Modernización del Turismo
1982 - 1988	Miguel de la Madrid Hurtado	Neoliberalismo	1981 - 1987	Pedro Joaquín Coldwell	Reducción de apoyo público
1988 - 1994	Carlos Salinas de Gortari		1987 - 1993	Miguel Borge Martín	Nueva etapa modernizante del turismo. Inversiones
1994 - 2000	Ernesto Zedillo Ponce de León		1993 - 1999	Mario Villanueva Madrid	
2001 - 2006	Vicente Fox Quesada		1999 - 2005	Joaquín Hendricks Díaz	Españolas. Mayor desigualdad regional
2006 -2012	Felipe Calderón Hinojosa		2006 - 2011	Félix González Canto	
Fuente: Elaboración propia según datos bibliográficos diversos.					

Fuente: Elaboración propia según datos bibliográficos diversos.

Como era necesario poblar y producir en esta parte del territorio mexicano, se continuó con la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y así, entre el 5 de febrero de 1930 al 1 de septiembre de 1932 se establecieron los ejidos de Chetumal en la bahía del mismo nombre y que hoy es la cabecera del estado, y el ejido de X – Moben cerca de la costa caribeña.

El 11 de enero de 1935, el Presidente Cárdenas, en calidad de presidente de la República Mexicana, emitió un decreto publicado en el Diario Oficial el 16 de enero mediante el cual se creó nuevamente el Territorio Federal de Quintana Roo. El 8 de febrero de 1935, ocupó la gubernatura del Territorio el General Rafael E. Melgar, considerado como uno de los gobernadores más destacados de la entidad.

Figura 7. Mapa de ejidos establecidos de 1934 a 1940, Quintana Roo.



Fuente: Fort, 1979: 89

Fue en este periodo que se fomentó la creación de ejidos en el territorio de Quintana Roo como “forma nueva de relacionar la economía local con el resto de la República. La creación de los ejidos de la ribera del Río Hondo inició desde Subteniente López hasta llegar al ejido de Botes. Fueron dotados de una gran cantidad de tierra por estar destinados a la explotación maderera” (Fort, 1979: 87). Se establecieron 18 ejidos de 1934 a 1940, éstos en la zona limítrofe con Yucatán, y en el norte y centro del territorio (ver Figura 7).

El objetivo principal era poblar la frontera con Belice para lo cual se impulsó la agricultura y la ganadería en la zona sur. Desde 1935 existía la regionalización política administrativa constituida por la zona norte, centro y sur.

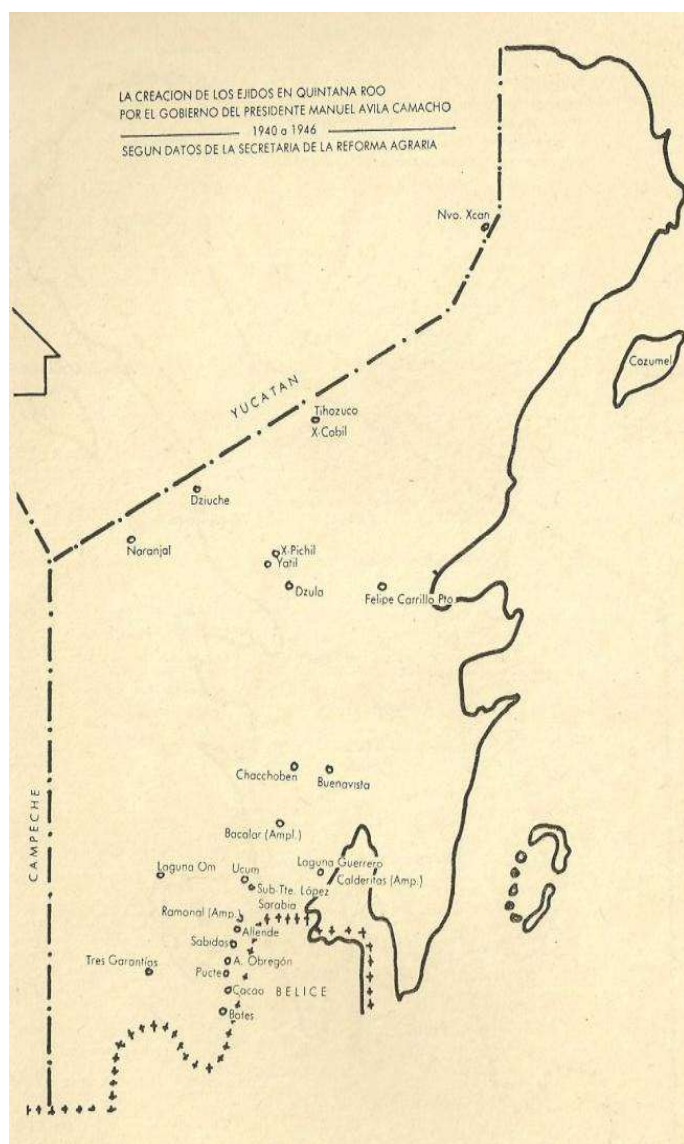
3.1.2. Políticas de Desarrollo Regional Aisladas: 1940 a 1970

Para este entonces, la política de desarrollo regional pasa al periodo conocido como de *impacto territorial aislada* que abarca de 1940 a 1970 (Garza, 1989). Este periodo también coincide con el “desarrollo estabilizador” durante el cual se experimentó un importante crecimiento económico nacional llamado “el milagro mexicano” impulsado por políticas públicas. Estas políticas fueron básicamente políticas sectoriales enfocadas a la promoción de la industria y del sector agropecuario. El propósito fue también el de descentralizar el crecimiento industrial de la ciudad de México a través de la puesta en marcha de la política de Cuencas Hidrológicas que inició en 1947 con el presidente Miguel Alemán.

El objetivo de esta política fue el de eliminar las desigualdades regionales en el crecimiento económico por medio del impulso a la producción agropecuaria para la exportación en el trópico húmedo (Barkin y King, 1986).

Estos proyectos abarcaron grandes porciones del norte, centro y sur de México, sin embargo el territorio de Quintana Roo y Campeche no fue incluido quizá por la falta de ríos

Figura 8. Mapa de ejidos establecidos de 1940 a 1946, Quintana Roo.



importantes, aunque al agotarse las tierras agrícolas en el norte y centro de la República, algunos grupos fueron traídos a Quintana Roo, donde existía un vasto territorio aún despoblado con amplios espacios de tierras baldías. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho de 1940 a 1946, se establecieron 23 ejidos y se ampliaron 2, ubicados principalmente en la zona sur del territorio en la frontera con Belice (Figura 8). Éste llevó a la ubicación de colonias agrícolas con el objetivo de poblar el territorio y de promover la actividad económica para hacerla viable a su conversión a Estado. Dentro del programa de colonización del territorio se dotó de infraestructura productiva a las localidades creadas bajo este programa, así como también se les brindó apoyo a los campesinos.

Fuente: Fort, 1979: 90.

Pero sucedió que algunos grupos de colonos llegaron por cuenta propia y por lo mismo no fueron integrados a los programas de apoyo. Al analizar la evolución de esta colonización en Quintana Roo, Fort (1979) señala que las localidades de colonización dirigida fueron favorecidas económica, social y políticamente con los fondos federales bajo el amparo de la Ley de Reforma Agraria y sus distintas Comisiones, mientras que las localidades de colonización espontánea, al no formar parte del programa, fueron marginados. Existieron también conflictos sobre la tenencia de la tierra entre los primeros pobladores y los que llegaban a repoblar.

LA CREACION DE LOS EIIDOS EN QUINTANA ROO
POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ADOLFO LOPEZ MATEOS
1958 a 1964
SEGUN DATOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

YUCATAN

Guerrero
Esperanza
San Ramón
Tintal
C. Calón
Nvo. Durango
Agua Azul
El Delirio
San Lorenzo
San Luis
Martiniario
Victoria
Juárez
San Cosme
San Antonio
San Felipe
Tuxtepec
Yanley
Kampobalche
Tabi
A. L. Mateos
San Felipe
M. Matamoros
Chancab Dorepente
Pedro A. Santos
Aarón M. Fernández
Reforma
Xui-Ha
Huaypax
Tres Garantías

Butukax
Cafetal
La Presumida
San A. Tuk
Benito Juárez
Naranjal
Candelaria
Gavilanes
M. Matamoros
Tuxtepec
Yanley
Kampobalche
Tabi
A. L. Mateos
San Felipe
M. Matamoros
Chancab Dorepente
Pedro A. Santos
Aarón M. Fernández
Reforma
Xui-Ha
Huaypax
Tres Garantías

BE LICE

Chetumal. El huracán Janet fue un parteaguas en la vida de muchas poblaciones. Con esto se acabó la explotación de copra y el comercio incipiente de la región. Este huracán también coincidió con el fin de la gubernatura de Margarito Ramírez, a nivel regional, con el conflicto político entre Cuba y los Estados Unidos, y a nivel mundial, con el fin de la segunda guerra mundial. Estos factores endógenos y exógenos impactarán en la estructura económica de Quintana Roo y en la configuración económica regional al interior del territorio.

El 27 de Septiembre de 1955, durante la gestión de Margarito Ramírez, el huracán Janet destruyó por completo el poblado de Xcalak, Vigía Chico y prácticamente la ciudad de

Yucatán. De 1958 a 1964, cuando gobernaba Adolfo López Mateos se crearon ejidos en el norte y oeste del territorio y algunos pocos en la zona sur (ver Figura 9). Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1965 – 1970) la dispersión territorial de los ejidos se dio en todo el territorio de Quintana Roo. Es una de las etapas de mayor inmigración de colonos (ver Figura 10). En general, de 1955 hasta los años 70s el territorio de Quintana Roo experimentó mucha inmigración para impulsar la actividad agrícola. Sin embargo la agricultura que se inició con los pobladores de los ejidos no fue muy importante económicamente por ser de autoconsumo.

LA CREACION DE LOS EJIDOS EN QUINTANA ROO
POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ
1964 a 1970
SEGUN DATOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

The map shows the state of Quintana Roo with its coastline and major roads. Numerous ejido locations are marked with dots and labeled. The locations are distributed across the state, with a higher concentration in the central and northern regions. The map also shows the neighboring states of Yucatán and Campeche.

YUCATAN

CAMPECHE

BELICE

Locations marked on the map include:

- Nvo. Valladolid
- San Juan de Dios
- Sto. Domingo
- Lázaro C.
- Lag. Costa Rica
- Cobá
- San José
- San Fco. Aké
- San Juan Ole
- Sacalaca
- Sto. Tusik
- Rancho Viejo
- Ozayala
- Esperanza
- Javier Rojo G.
- La Ceibita
- Sabana
- Pozo Pirata
- El Mortirio
- Sn. Cristóbal
- Cuauhtémoc
- San Arturo
- Koochen
- Nph. Ca
- Sta. Lucía
- Pte. Juárez
- Nvo. Israel
- Altamirano
- Andre Q. Roo
- Los Divorciados
- Buena Fe
- M. Hidalgo
- Altos de Sevilla
- Marocay
- Ramonal

A finales de 1970,
falleció Javier Rojo Gómez, le

La orientación económica de la
a Roo una industria hasta entonces
iniciaba entonces la gestación de

Según Garza (1989), de 1970 a 1976 se conoce como el periodo de *políticas urbanas regionales* que pasan a formar parte de la estrategia económica nacional. Se promulga la Ley

General de Asentamientos Humanos en 1975, el cual es citado por varios autores como uno de los primeros instrumentos legales del desarrollo regional en México (Ornelas,1993). La intención de este plan, formulado por la Secretaría de Reforma Agraria, fue el de continuar con el proceso de reforma agraria como el reparto de tierras a través de la aperturas de nuevas áreas a la producción, sobre todo en terrenos baldíos y con pobladores provenientes de estados sobrepoblados. En el sexenio de Luís Echeverría (1971 – 1976) se dio “el desarrollo compartido”, durante el cual se colonizaron nuevas zonas agrícolas para crear empleos en las zonas rurales, con el objetivo de aumentar los ingresos y reducir la migración.

De acuerdo con esto, la primera etapa de colonización se efectuó en el valle de Edzná en Campeche y en el valle de Ucum en Quintana Roo (Fort, 1997), ubicada esta zona en la parte sur del territorio. Pero a la misma vez se establecieron instrumentos jurídicos que permitieron la creación de un sistema urbano nacional para la expansión económica del país, asistido a través del impulso a la industria y los servicios, dentro de éste el turismo. Pero es en este periodo que se suscita la crisis petrolera de 1973, llevando así a la falta de financiamiento y a la deuda pública.

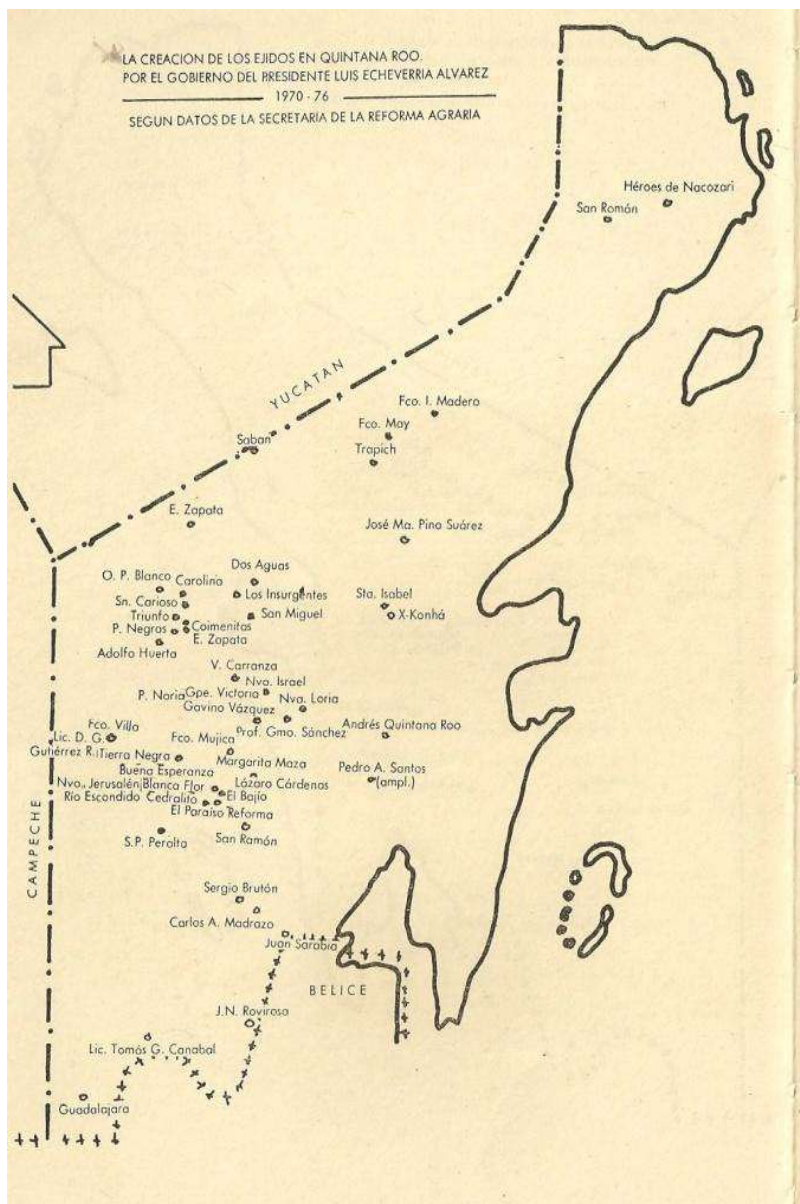
En Quintana Roo los asentamientos ejidales llevados a cabo como colonización dirigida por las autoridades locales fueron utilizados como un modo fácil de justificar la obtención de fondos para la creación de infraestructura mediante la Comisión Intersecretarial de los Nuevos Centros Ejidales. “Dicha comisión funcionaba independiente de los programas de inversiones normales, por lo que le dio a la entidad la oportunidad de incrementar la infraestructura local, así como la actividad de las dependencias, estimulando el desarrollo económico de la zona” (Sierra, et al, 1992: 217). Los ejidos establecidos en este periodo están ubicados principalmente en el centro del territorio (Figura 11).

En este periodo, la creación de nuevos pueblos por medio de la colonización dirigida responde al viraje en la política agraria que tiende a transformar los ejidos madereros en ejidos de producción agrícola. El objetivo de aumentar la producción agrícola estuvo relacionado con el propósito del gobierno federal de establecer una zona turística en el litoral del Caribe. Era menester asegurar el sostenimiento de ciudades como Cancún, donde se dirigió, en el sexenio del Presidente Echeverría, la mayor parte de las inversiones públicas. Pero algo importante sucedió en materia de la planeación del desarrollo regional en este periodo.

Con la finalidad de promover el desarrollo económico de algunas entidades y enfrentar los desequilibrios regionales, el gobierno federal inició la instalación de Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE) en las entidades que presentaban mayores rezagos.

En Yucatán este comité se instaló en 1971, en Chiapas y Oaxaca en 1973 y para 1975 se habían instalado COPRODES en todas las entidades (Gobierno Nacional, 1988) con el objetivo de que elaboraran planes y programas de alcance estatal, apoyaran los programas federales de desarrollo regional y fortalecieran la descentralización de las actividades económicas. En el caso de Quintana Roo es hasta 1981 cuando se decreta la instalación del Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE).

Figura 11. Mapa de ejidos establecidos de 1970 a 1976, Quintana Roo.



Fuente: Fort, 1979: 94.

suficientes para cubrir los gastos de administración pública, así como la existencia de infraestructura agrícola, industrial, comercial, educativa, entre otras.

A principio de la década de los años 70s, mientras que la inversión pública se concentraba en la región petrolera, Quintana Roo luchaba por su autonomía territorial y buscaba actividades económicas que le dieran dinamismo. En 1972, el Presidente Luís Echeverría Álvarez, emitió un acuerdo presidencial que otorgó, para todo el Territorio, la condición de zona libre durante los siguientes 8 años. Al fin Quintana Roo, reunía las condiciones necesarias establecidas en el artículo 73 de la constitución el cual dispone, que para dejar su condición de Territorio, debía contar con una población mínima de 80, 000 habitantes, ingresos propios

El 2 de Septiembre de 1974, Echeverría envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley para que Quintana Roo y Baja California Sur fueran elevadas a la categoría de Estados. Tras la aprobación de las legislaturas estatales, el 8 de Octubre de 1974 Quintana Roo nació como Estado Libre y Soberano por los mismos límites y extensión que se le había otorgado en 1902 por Porfirio Díaz. Así bajo la Presidencia de Echeverría, David Gustavo Gutiérrez Ruiz fue nombrado gobernador provisional del joven estado de Quintana Roo. En este mismo periodo se establecen los municipios y sus cabeceras. El 2 de marzo 1975 se efectuaron las primeras elecciones generales resultando electo para gobernador Jesús Martínez Ross, originario de Chetumal. En este mismo año se instalan los presidentes municipales en todo el Estado.

La situación productiva de Quintana Roo al momento de constituirse como Estado libre y soberano en 1974 era de agricultura predominantemente de temporal con sus principales cultivos de maíz y frijol. En la zona sur el cultivo de caña que eventualmente se convirtió en un producto comercial de importancia. La ganadería se practicaba principalmente en los municipios de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. La apicultura figuraba como importante junto con la explotación forestal de maderas tropicales y la actividad pesquera que se concentraba en el litoral caribe del estado. En cuanto a la industria, las más importantes eran el Ingenio Álvaro Obregón inaugurado en 1976 y MIQRO (maderas industrializadas de Quintana Roo), ambas ubicadas en el municipio de Othón P. Blanco. El comercio, en base al régimen de zona libre, permitió la introducción y venta de artículos extranjeros en Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y en menor escala, Felipe Carrillo Puerto y Dziuché, mientras que el turismo en Cancún, Cozumel e Isla Mujeres fueron los polos turísticos más importantes a finales de la década de 1970.

3.1.4. Planificación Urbana - Regional Institucionalizada: 1977 a 1982

Entramos entonces a una nueva etapa de las políticas de desarrollo regional que Garza (1989) clasifica como la de planificación urbana-regional institucionalizada que va de 1977 a 1988. Estas políticas reflejan el nuevo perfil urbano industrial de México dado que, en este periodo, se formaliza institucionalmente un sistema nacional de planificación urbana que se inaugura con la función del Presidente José López Portillo. Todos los instrumentos se dirigieron a atender las problemáticas de urbanización, de fronteras, industrialización, de las funciones de la administración pública y de la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como las normas que los guiaban.

A fines de los años 1970, Quintana Roo ya no era la región más incomunicada del país, y sí el único estado de la República Mexicana en contar con tres aeropuertos internacionales ubicados en Chetumal, Cozumel y Cancún. Por otra parte, según datos oficiales, la red carretera se había incrementado en más de mil kilómetros; destaca la construcción de caminos al sur del estado como el Cafetal – Mahahual y uno rural, Mahahual – Xcalak, la pavimentación del camino Felipe Carrillo Puerto – Tulúm en 1976, la continuación de esta vía hasta Cancún, caminos vecinales en la ribera del río Hondo y la zona maya, así como la construcción del Boulevard Bahía en Chetumal con una longitud de 2200 metros.

Con respecto a la comunicación marítima funcionaban en el estado 18 muelles: 6 en Isla Mujeres, en Puerto Morelos, Puerto Juárez y Xcalak dos en cada uno, tres en Cozumel, y en Playa del Carmen, Punta Allen y Chetumal uno en cada sitio. Asimismo se contaba con atracaderos en Holbox, Isla Mujeres, Cancún y Punta Nizuc. Tres transbordadores realizaban el servicio de carga y pasajeros entre las islas Cozumel y Mujeres desde Puerto Morelos y Punta Sam.

En cuanto al desarrollo urbano, en los primeros años de Quintana Roo como estado libre y soberano, se ampliaron las redes de distribución de agua potable en Chetumal, Cancún, Cozumel e Isla Mujeres. Asimismo se realizaron obras de perforación de pozos de captación en diferentes comunidades, particularmente en la zona maya. La producción de energía eléctrica para todo el estado se generaban en tres plantas localizadas en Chetumal, Cozumel y Cancún.

En este periodo Quintana Roo decretó la introducción de instrumentos jurídicos para sustentar sus actividades económicas, sociales y políticas. También se modifican las leyes de Hacienda, tanto estatal como municipal, así como se instala el COPLADE.

3.1.5. La Planeación del Desarrollo Regional en crisis: 1982 en adelante

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) todo parecía indicar que el desarrollo regional se alcanzaría gracias a los avances que en el ámbito municipal se hicieron, al dotar a éstos de autonomía en gestión pública a través de reformas constitucionales del artículo 115. Sin embargo, existió una clara intención de la federación en mantener su control hacia los estados (Hiernaux, 1989). Se decretó además una nueva ley de planeación que instauró un “Sistema Nacional de Planeación Democrática” ligado a un Plan Nacional de Desarrollo sexenal, el mismo presentado en 1983. En materia regional se proponía la descentralización, planteando la intención de una distribución geográfica más equitativa de los recursos y de la

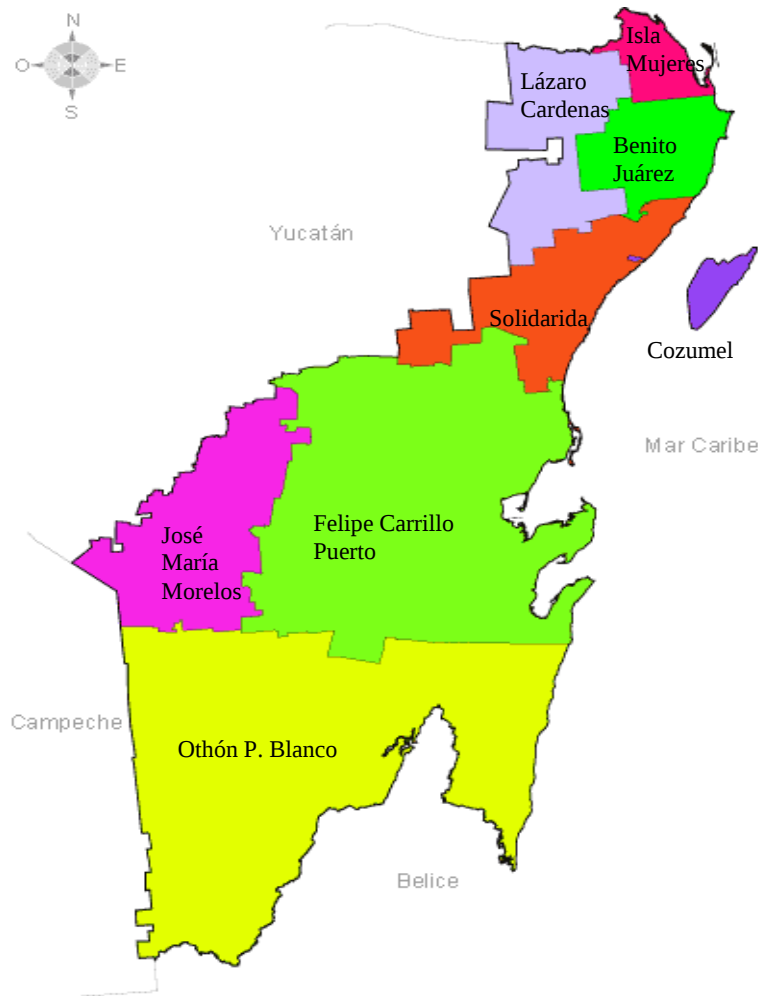
riqueza. Sin embargo estas intenciones no pasaron a más que retórica puesto que no contaba con estrategias concretas para implementar acciones viables hacia esos fines. La planeación más parecía un elemento aparte y no como un soporte de las actividades económicas y de desarrollo de la sociedad mexicana.

La tendencia de la ocupación del territorio a consecuencia de la política regional de 1982, agudizó la existencia de dos Méxicos, uno próspero, cosmopolita y otro rural y pobre (Ornelas, 1993). Por un lado, entraron inversiones que se concentraron en ciertos polos de crecimiento (Cancún, por ejemplo) y salieron exportaciones de empresas mayormente extranjeras, ubicadas en ciertas zonas manufactureras. El auge empresarial y exportador coexistió con muchas regiones cuyos habitantes estaban faltos de alimentación, educación, vivienda, salud básica y de empleos.

El gobierno de Salinas (1988 – 1994) reforzó el rumbo neoliberal de México al otorgar mayor fuerza al sector externo a través de las exportaciones y de la inversión directa extranjera. Bajo este designio, se impulsaron las economías fronterizas con Estados Unidos y las costas; las primeras para instalar maquiladoras y los segundos para crear enclaves turísticos. La mano de obra barata atrajo exitosamente a las maquiladoras en la frontera, y la legislación ambiental flexible a las grandes infraestructuras hoteleras en las costas. Hay muchas reflexiones a partir de lo anterior, Acevedo (2007) menciona la importancia del mercado doméstico frente al de exportación, como también el hecho que el enfoque del desarrollo local y regional equilibrado necesariamente implica pasos hacia la descentralización política de los estados y municipios en busca de sus propios desarrollos.

Es durante esta última etapa del desarrollo regional que Quintana Roo registra cambios y transformaciones tanto en su organización política como en su dinámica económica y social. Según señala Ornelas (1993:167), refiriéndose a la ideología salinista, “el turismo internacional es un factor clave en el impulso al desarrollo económico y social del país, tanto que resulta una actividad privilegiada en la captación de divisas”. Como resultado de las inversiones en infraestructura en Cancún, y con apoyo del capital extranjero, se amplía el turismo extendiéndose a lo que hoy se conoce como la Riviera Maya. Actualmente el turismo sigue siendo atractivo a los capitales extranjeros dado el nivel de atracción turística a nivel mundial que ha alcanzado. Sigue creciendo la inversión privada y pública en todo el Caribe mexicano en infraestructura hotelera y de servicios.

Figura 12
Municipios de Quintana Roo, 2010



Fuente: <http://inegi.org.mx/monografias/informacion/qroo/territorio>, consultado el 17 de octubre 2010.

En cuanto a la planeación regional en Quintana Roo, es en la década de los 80 cuando el gobierno del estado institucionalmente aplicó la primera regionalización creando tres regiones constituidas de la siguiente manera: Región norte con los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel y Lázaro Cárdenas; Región Centro con los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos; y Región sur con el municipio de Othón P. Blanco. Regionalización que correspondió a factores físico – geográficos. A finales de los 90 y principios del año 2000, el entonces gobernador regionaliza el estado de la siguiente manera: Región Caribe norte con los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad; Zona Maya con los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas y Región Frontera Sur con el municipio de Othón P. Blanco. Esta nueva regionalización corresponde a factores culturales y vocación económica.

De siete municipios con los que inició su vida el Estado de Quintana Roo, el 27 de julio de 1993 se decretó la creación del octavo municipio bajo el nombre de Solidaridad con cabecera en la ciudad de Playa del Carmen. Siguiendo con la reorganización de Quintana Roo, el 13 de Marzo de 2008, el Congreso decretó a Tulúm como un nuevo municipio, alcanzando con esto un total de nueve municipios.

Con la nueva regionalización, el estado se divide de la siguiente manera: Región Caribe Norte integrado por los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel y Lázaro Cárdenas y actualmente Tulúm; Región Maya con los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos; y Región Frontera Sur con el municipio de Othón P. Blanco. Dado el avance de Quintana Roo en materia política y económica, se requirió del instrumental jurídico que le fuera a dar impulso a su crecimiento económico.

3.1.6. Configuración regional actual de Quintana Roo

Quintana Roo, al incorporarse un poco tardío a la vida pública y política de México, las etapas de desarrollo regional no se ven marcadas de manera congruente con lo ocurrido en el resto de México (ver Cuadro 8). Un ejemplo es la colonización dirigida cuya importancia en Quintana Roo fue hasta la época de 1970 a 1976 cuando en el resto de México inicio desde 1915. Sin embargo, se puede decir que el Estado nace juntamente con el proyecto neoliberal, a partir de los años 70. La política neoliberal ha logrado ciertos beneficios para el país, económicos pero no sociales. El proyecto neoliberal se da cuando la mayoría de los mexicanos no estaban preparados para aprovechar los beneficios de las inversiones privadas que trajo la modernización. La mayoría de los mexicanos habían sido excluidos desde el inicio en 1940, de los intentos de desarrollar al país, no contaban con educación formal, mucho menos con la capacitación tecnológica que la modernización requería, tampoco habían asistido a la repartición de ingresos y riquezas de los periodos anteriores como para que contaran con capital acumulado o ingresos suficientes que les permitiera un ahorro interno como base para invertir en las oportunidades empresariales abiertas en este nuevo modelo.

Ya para este periodo, de 1982 hasta la actualidad, se puede concordar con Ornelas (1993) en cuanto a que la política de desarrollo regional se ve marginada por la neoliberal, dado que ésta rechaza las políticas de desarrollo regional porque pecan de intervención excesiva del Estado, lo cual implica, por lógica, que bajo la política neoliberal, que responde a los incentivos de los mercados, no se llegará al desarrollo económico regional porque no todos los espacios son atractivos a la inversión privada. Aunado a que también restringe la intervención del Estado en el desarrollo, lo cual es fundamental en el desarrollo regional ya

que las desigualdades que intenta corregir solamente se logra a través de las políticas públicas regionales del Estado.

Actualmente, el turismo sigue representando la actividad preponderante en Quintana Roo pero sin que ello signifique la articulación productiva con otras actividades económicas en su entorno. Al ser el turismo el principal interés del gobierno, las finanzas públicas se enfocan en crear la infraestructura necesaria, dejando poca inversión y gastos a las otras regiones que hoy se ven marginadas en cuanto a su desarrollo económico y social. Tanto las políticas centralistas como la situación local del territorio de Quintana Roo, influyeron para crear los espacios que hoy siguen definidos como norte, centro y sur, donde el norte se caracteriza por la especialización en la actividad turística, el centro por su población indígena y vocación agrícola y el sur, frontera con Belice, sede del Estado con su vocación comercial y administrativa. Regionalización cuyas diferencias se siguen marcando con la asignación de recursos públicos en gastos e inversiones que generan desigualdad en el desarrollo económico y social.

3.2. Desarrollo económico de Quintana Roo, de 1970 a 2010: un enfoque regional

El desarrollo regional reconoce la interrelación de las economías locales con las economías mundiales expresadas en la globalización. De hecho, la importancia que ha tomado la globalización ha fortalecido a la ciencia regional, al ofrecer alternativas de desarrollo para eliminar las desigualdades creadas por el proceso de internacionalización de su economía.

El enfoque de la ciencia regional señala que tanto lo interno (endógeno) como lo externo (globalización) son importantes para el desarrollo económico de todo territorio. Sin embargo, el desarrollo regional prioriza la necesidad de lograr el desarrollo endógeno (Pérez y Carrillo, 2000) para que, posteriormente, la economía local se inserte en la globalización. Un papel importante en la configuración de la economía regional es el desenvolvimiento de su economía y el desempeño de las empresas.

3.2.1. La internacionalización de la economía de Quintana Roo: 1970 - 2010

La internacionalización es un proceso económico que se caracteriza por abrir una economía a los mercados externos (hoy llamado globalización), con el fin de lograr un desarrollo y crecimiento de la economía local. Este proceso no siempre logra sus objetivos, pues en ocasiones lo único que hace es aumentar la desigualdad regional en lo económico, social y político. Quintana Roo, siendo un territorio de doble frontera (mar Caribe y Centro América), ha estado históricamente vinculado con los procesos internacionales a través de su comercio

basado en la venta de productos provenientes del sector primario (forestal, pesca), secundario (azúcar) y posteriormente, terciario (comercio y turismo). Esta relación con lo internacional ha sido un proceso configurado tanto por movimientos internacionales (exógenos) como endógenos, nacionales y locales, procesos que se dieron en diferentes momentos y que han llevado a la configuración y reconfiguración de sus espacios. En este proceso de configuración han sido importantes los movimientos poblacionales y las actividades económicas emprendidas, ambos necesarios para dotar al Estado de soberanía.

3.2.1.1. Los proyectos del sector primario y agroindustriales

Los proyectos durante el inicio de la década de los 70 eran de agroindustria, pesca, ganadería, turismo incipiente y Zona Libre, estos dos últimos representaron los más trascendentales para el estado, pues los otros no alcanzaron el éxito económico deseado. La primera actividad productiva en el territorio fue lo que posteriormente se constituyó en un enclave forestal ocupada en la explotación del chicle y la madera (César y Arnaiz, 1985). Esta actividad se desarrolló en gran parte de la península de Yucatán con nexos comerciales en el extranjero a través de Belice, amasaba grandes riquezas sin dejar una derrama en la región. Posteriormente se impulsó la agroindustria con el objetivo de crear un centro de población ejidal con personas del centro del país (colonización dirigida) para el cultivo de la caña de azúcar, propiciando el establecimiento del ingenio Álvaro Obregón que se constituyó en el polo de desarrollo económico de esta zona.

En cuanto a la pesca existen dos periodos definidos: el primero se produce a mediados de los años treinta durante el cual se establecieron las primeras organizaciones cooperativas en torno a la explotación intensiva del tiburón, la esponja y la tortuga. Luego el auge chiclero y la copra (derivado del coco seco) desplazaron la actividad pesquera, por ser actividades más lucrativas y demandantes de mano de obra. El segundo periodo se produce a mediados de los años cincuenta, con origen en la zona norte del Estado, zona de frontera marítima en un área de más de 800 kilómetros de extensión donde Isla Mujeres se distingue como el centro productor. Esta nueva etapa de la pesca comercial se da bajo un esquema de cooperativas, aunque incipientes, fortalecidas con tecnología moderna, apertura de vías de comunicación e infraestructura (César, 1992).

El movimiento cooperativo que inició en la década de los 30 no logró fortalecerse hasta a mediados de los 50, iniciando así una nueva etapa que se consolida en la década de los 70 y que corresponde al periodo de desarrollo compartido, dándole la configuración actual a la actividad pesquera. Esta nueva etapa se basa en la reserva de las principales especies a las

organizaciones cooperativadas. Lo anterior sirvió para atraer la creación de otras cooperativas que se dedicaban a la explotación de langosta, camarones y caracol, valiosos recursos otorgados en exclusiva a dichas organizaciones. Sin embargo las cooperativas se especializaron únicamente en la explotación del producto. El sector privado se afirmó en la intermediación, el procesamiento y la exportación, actividades menos riesgosas y con una tasa de retorno de capital más intensa que la extracción.

El Estado también creó estructuras industriales, en algunos casos monopólicos como Propemex y Ocean Garden y bancos de fomento y fideicomisos pesqueros (Carriquiriborde, Sosa y Campos, 1992). Estos apoyos federales se van reduciendo durante la crisis de los 80 causando la quiebra de algunas cooperativas y el debilitamiento de la actividad. Esta situación los hizo vulnerable para enfrentar el advenimiento del capitalismo modernizante o neoliberalismo de los años 90. Aunado a esto, la actividad pesquera se vio dañada en la disminución de la reserva de especies y por el huracán Gilberto (1988) que ocasionó una disminución drástica de la captura en el norte del estado. La carencia de capitales de trabajo, el bajo nivel tecnológico de las pesquerías, conjugados con una escasa formación y conciencia cooperativa de sus miembros, confrontados con la introducción de políticas económicas neoliberales acompañado con el fin del Estado promotor, haya dejado a este sector en condiciones de poca productividad y competitividad, no obstante la creciente demanda de los productos pesqueros por la actividad turística y las poblaciones urbanas en crecimiento. Es así como la pesca se va transformando en una actividad de baja escala o de subsistencia que en la actualidad se intenta activar para que genere empleos e ingresos a través de su transformación en actividades vinculadas a la actividad preponderante que es el turismo, convirtiéndola en pesca deportiva (Gobierno del Estado, 2006).

Otra actividad probada fue la actividad ganadera, la cual no dio el resultado que se pensaba, al experimentar un crecimiento insignificativo. Esta actividad se promovió ligada a la colonización dirigida, la cual resultó en enfrentamientos entre pobladores sobre todo en cuanto al uso de la tierra. El proyecto de la ganadería no subsistió por la falta de un extenso territorio para cría, a causa de la creciente población y de nuevos establecimientos turísticos. Además de no contar con recursos económicos para las inversiones, pues el gobierno se enfocaba a la actividad que le ocasionaba más beneficio, en este caso el turismo, olvidándose de las actividades primarias.

Otra causa importante que impidió el crecimiento de la ganadería fue la apertura a la importación de los productos de esta gama a precios más bajos, y la sustitución de la carne de ganado por la del venado en el mercado local. Se establecieron programas piloto de ganadería

en el norte, centro y sur del territorio, sin duda ninguno tuvo éxito, esto por el pasto poco conveniente para los animales (Careaga, 1996), entre otros problemas enfrentados por esta actividad. Así vemos como las opciones de crecimiento que fueron impulsados por el gobierno federal para el sector primario no lograron consolidarse en la economía del territorio, situación que se vio aún más debilitada ante la entrada agresiva del turismo en la zona norte.

3.2.1.2. Industria maderera

El estado, históricamente se internacionalizó con la actividad forestal al mantener nexos con los mercados extranjeros. La actividad forestal inició con la explotación del chicle hasta llegar a la exportación de maderas preciosas. En los años 60 el gobierno nacional implementó un programa para colonizar las regiones forestales del sur del país, aunque fue un fracaso. Luego se continuó con la colonización agrícola con menores superficies y de carácter parcelario para los ejidatarios, lo que ocasionó que el uso del suelo pasara de lo forestal a la agricultura o ganadería, con la consecuente deforestación regional (Mendoza, 2004).

La creación de MIQRO (Maderas Industrializadas de Quintana Roo) se dio en 1953 y existió hasta 1983; fue una concesión creada por parte de un grupo de industriales de la región para la instalación de una fábrica de triplay y aserradero. Al finalizar sus concesiones en 1983 existían en su entorno 70 ejidos, la mayoría pequeños territorios y grandes poblaciones donde la forestación ya no existía. Posteriormente inicia el Plan Piloto Forestal (1983-1987), el cual consistía en políticas para que los propietarios puedan aprovechar su bosque, y por otro lado, propiciar la diversificación del uso de especies por parte de la industria. Se trataba de eliminar el “corporativismo” que era parte de la actividad forestal, y sustituirlo con un control por parte de los madereros.

Este plan iniciaba con la tesis de que si se quiere la conservación de los bosques, éste debería tener una alternativa económica interesante para sus dueños (César, 1992). Entre otras cosas, este Plan pretendía independizar a los ejidatarios de las fábricas centralizadas, pues ahora era más importante que los mismos propietarios fueran capaces de vender sus productos, logrando así colocarse en los mercados. A partir de esto, surgió el primer mercado de compraventa de trozas. El gobierno del Estado compró la mitad de las acciones a la MIQROO, por su parte la Subsecretaría Forestal, emitió condiciones de tal manera de que por cada metro cúbico de caoba o cedro extraído, el comprador debía adquirir dos metros cúbicos de otras especies tropicales.

No obstante, las medidas favorables a la venta de los productos forestales, la industria no tuvo una evolución significativa, la MIQRO fue teledirigida desde México, y ésta no tomaba en cuenta a los comerciantes ejidatarios. Como no quiso tener relación alguna con las fábricas locales, se alió con otras de otros estados, creando conflictos entre las industrias locales y un estancamiento económico en la zona sur. De ahí se formaron dos grupos, los que pusieron fin a la actividad forestal y prefirieron intentar con otras industrias aprovechando la creación del parque industrial en 1976, y el otro grupo formado por personas que siguieron en la lucha por lograr un acuerdo con la MIQRO y seguir con el Plan Piloto Forestal.

A finales de la década de los 80 se crearon nuevas áreas forestales en base a la planificación del desarrollo industrial regional y se les abasteció de maquinaria y equipo para mejorar la actividad. Para 1986 se crearon dos sociedades que harían frente a la comercialización de la madera y la gestión de servicio técnico forestal. En este mismo año se creó el primer aserradero en el poblado de Noh Bec bajo el Plan Piloto Forestal, apoyado por una política del gobierno para capacitar a los ejidatarios en la explotación de este recurso.

Para los años 1987 y 1988 el gobierno inició la eliminación de los madereros tradicionales, y la explotación de nuevas especies, a la par que inició la privatización de la MIQRO. En ese periodo se dio a conocer la nueva política aduanal en cuanto a la apertura de la importación de maderas, lo cual afectó la demanda de madera local. Con esta apertura, las industrias locales intentaron exportar, pero tenían que competir con países como Estados Unidos y Canadá, pues estas contaban con recurso humano capacitado para manejar esta actividad y con su política migratoria para captar personal capacitado.

Los problemas de esta actividad forestal, marcan el nacimiento de la concepción neoliberal de la economía. La globalización, en el caso forestal lleva a la destrucción del equilibrio ambiental. El concepto de globalización plantea que la empresa busque su materia prima allí donde ésta sea más barata, significando para la forestación un desencadenamiento de destrucción del mismo capital (César, 1992) necesaria para la consolidación de la actividad.

3.2.1.3. La Zona Libre del Territorio

La Zona Libre del Territorio se establece en 1972 con una vigencia de ocho años enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Integral del Territorio de Quintana Roo (1971 – 1976). La principal condición para el establecimiento de la Zona Libre era que a partir de la consolidación de la economía de los empresarios participantes, se generara la acumulación de capital para la innovación, la diversificación económica y el desarrollo integral del territorio.

Las áreas que aprovecharon esta actividad fueron Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y por algún tiempo Felipe Carrillo Puerto. De estos, Chetumal fue el más importante dado que desde el siglo XIX contaba con comerciantes de origen libanés que se dedicaban de la compra y venta de mercancías y de productos forestales.

Entre las principales características de la Zona Libre destacan: tener en algunos casos cien por ciento de franquicia, contar con hasta diez años de dispensa para el pago de aranceles respecto a cierto tipo de bienes, posibilidades de crecimiento vía estímulos y facilidades para el establecimiento y la capacidad de oferta (César, 1992).

Belice fue uno de los primeros países con el cual el estado inició relaciones comerciales, pues ese país aprovechó el mercado importador de la zona sur de Quintana Roo para subsistir de los impuestos por reimportación de productos del exterior con destino a México (César, 1992) que pasaba por su territorio proveniente de la zona libre de Panamá. Eventos como la independencia de Belice en 1981 y la devaluación del peso frente al dólar en 1982 hizo de la zona libre una actividad de importancia. Pero, la entrada de México al GATT en 1985 y la firma del TLC en 1994, entre México, EU y Canadá, lleva al cuestionamiento del papel de los empresarios en el desarrollo del sur del estado.

En el caso de Chetumal, los comerciantes que se beneficiaron del comercio no fomentaron la consolidación de la economía local debido a que la acumulación de capitales, producto de la actividad, no fue invertida en otras actividades económicas. Por un lado, la actitud de los comerciantes y por otro, las limitaciones de políticas fiscales y monetarias, que en la década de los noventa no contribuían a crear un entorno favorable para las inversiones privadas (Ken, 1996), impidieron la diversificación de la economía.

En cuanto a la actitud de los comerciantes, Trueba Hernández (2004: 360) anota “parto de la hipótesis de que el estancamiento económico en que se encuentra actualmente Chetumal responde en gran parte a la actitud y las conceptualizaciones de sus principales sujetos, los comerciantes importadores, quienes basados en una economía mercantil simple y por la influencia de instituciones sociales, económicas y políticas relacionadas con el comercio importador, no optaron por una actitud empresarial innovadora para diversificar la economía”. Los comerciantes en el sur del estado, por mucho tiempo sobrevivieron a merced de peticiones de prórrogas para continuar con la actividad comercial en base a la importación con aranceles preferenciales, situación que no se pudo sostener por la apertura del país al entrar en vigor el TLC.

3.2.1.4. El turismo

La internacionalización incipiente del territorio a través del turismo se dio en Cozumel desde 1928 con la apertura del primer hotel. En la época del gobernador General Melgar (1935 a 1940), se apoyó la idea del turismo aunque muy poco se hizo a causa de las muchas otras necesidades que había por cubrir en el territorio. El primer acercamiento al turismo estuvo vinculado a los sitios arqueológicos en el territorio, siendo los sitios arqueológicos de Cozumel los que recibieron las primeras visitas.

El interés por el turismo aumentó a medida que la producción del chicle durante la década de los 50 empezó a caer como resultado de la pérdida del mercado, aunado a los ciclones que redujeron la cosecha (César y Arnaiz, 1985). Las primeras inversiones en el turismo fueron de capitales locales y nacionales en Cozumel. Para 1952 Cozumel estaba conectada a las redes turísticas de Estados Unidos y Europa.

El turismo tomó impulso en los 60s debido a que gobiernos como el del Ing. Aarón Merino Fernández intentan modernizar el territorio con el objetivo de lograr su soberanía. Este fenómeno de modernización se estaba dando en todo el país a través del desarrollo estabilizador y a nivel internacional congruente con el periodo de posguerra.

A partir de los 70s cuando inicia el proyecto Cancún, Cozumel también se beneficia con el desarrollo de servicios turísticos como el buceo, principal actividad acuática en la zona, y con el incremento de restaurantes. En los 80s comienzan a llegar cruceros de forma masiva, facilitado por la construcción de la terminal marítima en 1985 en Cozumel, alcanzando la llegada de 14 cruceros por semana (César y Arnaiz, 1985).

México, luego de dos décadas de crecimiento acelerado conocido como el periodo de desarrollo estabilizador (1958 -1970) inicia una *Marcha Hacia el Mar* para integrar un gran país a la dinámica del desarrollo acelerado del capitalismo que se da en ese periodo. La coincidencia de coyunturas regionales, a nivel peninsular y territorial: caída de precios, el ciclón Janet y la destitución de un gobernador que se había eternizado en el poder (Margarito Ramírez, 1944 – 1958) y la coyuntura nacional de integración territorial, hacen posible la iniciación de una nueva etapa en el desarrollo de Quintana Roo.

Es así como a nivel federal se impulsa el proyecto turístico de Cancún, el cual parte desde 1968 cuando el Banco de México asume la política del turismo nacional con dos vertientes: primero la consolidación de áreas turísticas y segundo, la creación de nuevas zonas turísticas dentro del cual se inscribió Cancún. Para llevar este proyecto a cabo, el Banco de México crea el Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) como mecanismo financiero

para crear los nuevos centros turísticos. Los dos proyectos que emprende INFRATUR son Cancún e Ixtapa-Zihuatanejo.

El proyecto Cancún se enmarca dentro de la Política de Desarrollo Turístico y más específicamente dentro del Programa Integral de Centros Turísticos producto de los replanteamientos de la política económica nacional de comienzos de la década de los setenta que da inicio a un nuevo modelo de desarrollo del capitalismo conocido como “desarrollo compartido”. Los objetivos específicos del proyecto Cancún fueron los siguientes: 1. fomento de nuevas fuentes de trabajo aprovechando que la zona de Cancún tiene un alto potencial turístico y que la península de Yucatán cuenta con una importante población rural o semi-rural de bajos ingresos, con limitadas alternativas viables para el desarrollo de otras actividades económicas proveedoras de empleo; 2. impulso a la economía regional a través de la diversificación de las actividades agrícolas, industriales, artesanales y comerciales; y 3. captación de una mayor corriente de turistas provenientes del exterior e incremento a corto y mediano plazo de los ingresos de la balanza de pagos (Fonatur, 1978).

Como con la mayoría de los desarrollos nacionales y regionales, Cancún fue realizado con inversión mayoritariamente estatal sobre todo en lo que se refiere a infraestructura de transporte, urbanización e infraestructura social, que son inversiones de lenta recuperación. En Cancún la inversión del Estado ascendió al 64% del total inicial, alcanzando la cifra de 142.3 millones de dólares, los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo fueron por 33.5 millones de dólares representando un 15% (César y Arnaiz, 1985).

Cancún comienza a operar como centro turístico en 1974 con una capacidad de oferta mínima de 193 cuartos. En esa misma década, el turismo en Cancún adquiere gran importancia para el país y por consiguiente aumenta significativamente su infraestructura (Cuadro 9). El estado de Quintana Roo se dio a conocer como un centro turístico atractivo, atrayendo inversión extranjera al municipio de Benito Juárez, y visitantes de EU, Canadá y hasta europeos.

La mayoría de los visitantes a Cancún son de origen estadounidense, seguidos por españoles y canadienses. Desde su inicio el proyecto Cancún tenía como objetivo el mercado turístico de la costa este de los Estados Unidos y parte de Canadá. Sin embargo, los hoteleros implementaron campañas de publicidad en Europa para no depender del mercado de EU. En la Feria Internacional de Berlín realizado en marzo de 1991, asistieron muchos empresarios de Quintana Roo para dar a conocer el Caribe Mexicano en los mercados de Alemania, Bélgica, Australia y Francia, y de esta manera el estado abre sus puertas a estos nuevos visitantes. En la década de los 80, más del 80% de los turistas en Cancún provenían de Estados Unidos,

seguidos en importancia por los canadienses, pero gracias a las campañas, los visitantes europeos han ido aumentando, representando en la actualidad de un 2.5% a un 3.5% aproximadamente del total de visitantes.

Cuadro 9			
Oferta Hotelera y Ocupación, Cancún, 1975-2007			
Año	Número de Cuartos	Número De Hoteles	Ocupación (%)
1975	1,322	15	51.2
1976	2,023	22	61.4
1977	2,494	30	68.6
1978	2,763	37	70.9
1979	2,923	40	77.5
1980	3,930	47	65.7
1981	5,225	54	64.4
1982	5,258	49	63.8
1983	5,709	52	80.8
1984	6,106	55	72.3
1985	6,591	78	72.1
1986	7,028	65	81.1
1987	8,910	66	83.5
1988	11,891	96	55.8
1989	15,310	103	57.1
1990	17,470	110	68.0
1991	17,971	107	69.0
1998	18,003	137	nd
1999	24,610	140	73.4
2000	25,434	142	73.8
2001	26,194	143	71.8
2002	25,829	141	66.7
2003	26,404	143	68.9
2004	27,522	146	77.3
2005	27,488	146	79.4
2006	23,854	130	67.5
2007	28,218	148	60.1
Fuente: sedetur.groo.gob.mx/index.php - 21k. Consultado el 15 de julio de 2008.			

El turismo reactivó la economía del estado, generando nuevas fuentes de trabajo, y la inversión de capital privado, pero también provocó una migración interna, pues las personas, que no encontraban trabajo en el sur y centro del estado, a causa de los fracasos de los proyectos anteriores, se vieron obligadas a trasladarse al norte. También se originó la migración de personas de otros estados del país con el fin de encontrar mejores condiciones de vida para su familia.

El turismo en Isla Mujeres es muy diferente al de Cancún, pues esta isla no ha permitido que el desarrollo turístico cambie su cultura pesquera, convirtiéndose en un lugar que guarda sus costumbres, por lo que atrae a personas que buscan tranquilidad y belleza al natural, negándose al cambio drástico que sufrió Cancún y Cozumel con la llegada masiva de cruceros. Isla Mujeres incursionó en el turismo, al igual que Cozumel, en la década de los

cincuenta como resultado de los cambios en el mercado mundial de la copra y el chicle. A partir de 1978, la demanda turística en Isla Mujeres ha sido predominantemente de extranjeros, situación que se profundizó luego de 1982 en toda la región. A partir de la apertura de Cancún, el incremento de visitas ha sido acelerado ya que la mayoría de los visitantes a Cancún pasan a la isla por un día o unas horas.

En el sur del territorio se desarrolló el turismo vinculado a los artículos de importación, las bellezas naturales y los sitios arqueológicos. En esta zona el turismo es de baja demanda y se complementa con otras actividades como la agricultura y la silvicultura. Las localidades que han desarrollado el turismo son Chetumal, Bacalar y recientemente Mahahual. Desde la década de los 20 existían dos hoteles en Chetumal, los cuales recibían a viajeros y funcionarios. Pero el turismo en Chetumal no era viable por la falta de comunicación con el resto del país, solamente estaba unido a Mérida por vuelos esporádicos y por barco, y mantenía comunicación alternativa a Tapachula y al resto de la república vía Belice y Guatemala. Hasta 1965, Chetumal mantuvo la misma infraestructura mínima de hoteles, fecha a partir del cual experimentó un ligero repunte a causa de la construcción de la carretera a Escárcega, Campeche. Es a partir de este hecho que se comenzó a dar mayor importancia al territorio y se emprenden proyectos de modernización.

El turismo desarrollado en Chetumal se caracterizó por la demanda nacional y de corto plazo, vinculado a la adquisición de mercancías importadas, y mantuvo una importancia significativa hasta 1983. La afluencia de visitantes se vio aumentada por la llegada de beliceños que ejercieron mayor demanda de mercancías y servicios a partir de las devaluaciones del peso en 1982 y 1994. Dado sus características, Chetumal mantuvo una reducida infraestructura hotelera. Es hasta el inicio de este siglo que el número de hoteles ha ido aumentando paulatinamente como resultado del establecimiento de una zona de libre comercio que incluye casinos en el lado beliceño de la frontera México-Belice y por una nueva etapa de modernización que ha emprendido la zona sur y sobre todo su capital, Chetumal.

Otro centro turístico en la zona sur es Bacalar que se ubica a escasos 30 minutos de Chetumal y cuenta con una laguna extensa conocida como Laguna de Siete Colores. La localidad también ofrece el atractivo del Fuerte San Felipe de Bacalar comparado en importancia con los baluartes que existen en Campeche, herencia de la rica historia de la piratería en el Caribe mexicano. Bacalar tiene un turismo de fin de semana y de vacaciones cuya demanda proviene de propietarios de casas en la localidad y de algunos visitantes de la

península de Yucatán y de Belice. La limitación a su crecimiento es su ecosistema altamente vulnerable, lo que obliga un desarrollo con fuertes medidas de protección ecológica.

Existen otros centros turísticos potenciales en el sur como Mahahual y Xcalak en la costa caribeña y muchas localidades a lo largo del río Hondo que cuentan con manantiales y cenotes. Además existen varios sitios arqueológicos de importancia como Kohunlich, Dzibanché, Kinichná, entre otros. La costa caribeña se inscribe dentro del Proyecto de Costa Maya en el cual se propone un desarrollo ecoturístico mas acorde con las características del área con el objetivo de que se lleve a cabo bajo directrices de desarrollo sustentable (Campos, 2004).

Un punto importante a resaltar sobre esta área es que en el mismo espacio de Costa Maya se están generando dos procesos, uno vinculado fuertemente con el desarrollo capitalistas del turismo basado en el de cruceros, impulsado por la construcción de un puerto marítimo que ya comenzaba a estar activo en Majahual y otro proceso de desarrollo comunitario más vinculado con un tipo de desarrollo endógeno con la participación de la población local en Xcalak (Ken, 2002). El resultado de este último se ha visto reflejado en el decreto del parque marino de Banco Chinchorro y otras iniciativas de conservación ambientales que emanan de la población. Existen entonces una clara diferencia entre el turismo en Cancún y la Riviera Maya que se produjeron por iniciativa federal centralista y los actuales en ciertas comunidades (Xcalak y Holbox) que conllevan aspectos más ecológicos y en cuyo diseño están participando activamente su población.

El turismo en Quintana Roo pasa de significar el 15% del PIB en 1950 al 56% en 1980 y en el 2008 representa el 47%. En 1975, año en que despegó Cancún, la inversión en Quintana Roo, predominantemente estatal era de un 21% del nacional total y para 1981 aumentó al 22% (César y Arnaiz, 1985), pero entrada la crisis de 1982 este se fue reduciendo y sustituyendo por la inversión privada. La posición del Estado como el eje del desarrollo permitió la realización muy acelerada de éste, de otra manera hubiera sido imposible dado que las inversiones privadas se localizaban en Cozumel e Isla Mujeres que ya estaban establecidas como centros turísticos.

La migración de campesinos pobres de Yucatán y la zona maya de Quintana Roo obligan al Estado a invertir en infraestructura social necesaria para evitar la creación de ciudades perdidas. Esto beneficia a los inversionistas privados que ven crecer un gran ejército de reserva a costa del poder público. Ello les va permitiendo abaratar el costo de la mano de obra.

Cuadro 10 Porcentaje de inmigrantes por entidad de procedencia, Quintana Roo, 1970-2000.				
Entidad	1970	1980	1990	2000
Yucatán	80.9	55.6	49.2	41.0
Campeche	4.8	5.9	5.4	5.4
Veracruz	2.15	5.8	9.1	11.7
DF.	-	4.8	7.0	9.1
Tabasco	-	3.7	5.2	9.0
Chiapas	-	-	3.7	5.6
Guerrero	-	-	2.8	3.1
Resto entidades	9.0	23.0	15	13.2
Otros (Países).	2.7	1.2	2.6	1.5
Fuente: http://www.unicaribe.edu.mx/general/tur . Consultado el 27 de julio de 2008.				

El turismo en Quintana Roo entra a una nueva etapa de mayor fortalecimiento capitalista a partir de la política de modernización del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En este periodo se intenta posicionar a México como país desarrollado proyectándolo hacia el exterior e invitando al capital extranjero a ampliar sus inversiones localizándose en lugares y proyectos estratégicos. Es así como se amplía la infraestructura turística de Cancún hacia el sur hasta llegar a Tulúm con grandes inversiones de cadenas españolas apoyadas por la mejoría en infraestructura carretera y con la ampliación del aeropuerto de Cancún.

Entonces aparecieron nuevos proyectos para el Estado, en específico para la zona norte, son los llamados Megaproyectos que se empezaron en los 90s con San Buenaventura, Puerto Cancún, Ruinas del Rey y corredor Cancún-Tulúm. El gobierno implementa proyectos también en la zona sur en específico en las playas vírgenes, como Xcalak y Bacalar, aunque con principal cuidado del medio ambiente.

Para 2005 tenemos los siguientes logros en materia turística:

Cuadro 11 Indicadores Turísticos, Quintana Roo, 2005.	
INDICADORES TURÍSTICOS	Quintana Roo 2005
Afluencia de turistas	6,112,670
No. Cruceros	1,529
Pasajeros de cruceros	3,388,452
No. Hoteles	785
No. Cuartos	63,436
Ocupación hotelera	76%
Divisas	3,280.25 millones de USD
Derrama económica	4,138,37 millones de USD
Fuente: Fuente: http://www.unicaribe.edu.mx/general/tur .	

La importancia de Cancún como eje del desarrollo turístico de la costa oriental de Yucatán es innegable. Su desarrollo ha hecho de efecto locomotora en toda la región. El desarrollo de Cancún permitió el desarrollo de la zona norte del estado, anteriormente despoblada, aislada y estancada por la falta de proyectos de inversión. Cancún se transformó en el polo de desarrollo más importante del estado y de la península, el cual sigue atrayendo grande masas de trabajadores de Yucatán y del resto del país, lo cual ha hecho crecer la población total de Quintana Roo.

Cuadro No. 12		
Tasas de crecimiento media anual de la población, 1950-2005		
Período	Nacional	Entidad
1950-1960	3.1	6.4
1960-1970	3.4	6
1970-1980	3.2	9.5
1980-1990	2	8.3
1990-1995	2	6.3
1995-2000	1.6	5.1
1990-2000	1.9	5.9
2000-2005	1	4.7
FUENTE: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1995 , 2000, 2005.		

Ya para 1985, a diez años de su apertura, Cancún mostraba las siguientes limitantes: independencia del mercado de Estados Unidos; la falta de diversificación económica al depender exclusivamente del turismo; falta de abastecimiento de servicios sociales de parte del estado, lo cual elevó los costos de vida en Cancún situándolo como uno de los más elevados del país; población que crece por encima de las proyecciones, lo cual implica a corto plazo cinturones de miseria que ya son visibles en la zona urbanizada; y el daño ecológico creciente en áreas de mayor vulnerabilidad. Esto hace imposible la definición del Proyecto Cancún como un proyecto integral (César y Arnaiz, 1985).

Se puede decir, entonces, que anterior a Cancún ya existían ciertos movimientos turísticos, los cuales se ven impulsados a partir de este proyecto. Desde entonces, el turismo en Quintana Roo es una actividad moderna. La existencia histórica del recurso playa y costas de una belleza excepcional, estuvieron limitadas por el aislamiento del resto del país que frenaron la integración y generación de un desarrollo más equilibrado en Quintana Roo en lo particular, y de la península, en lo general.

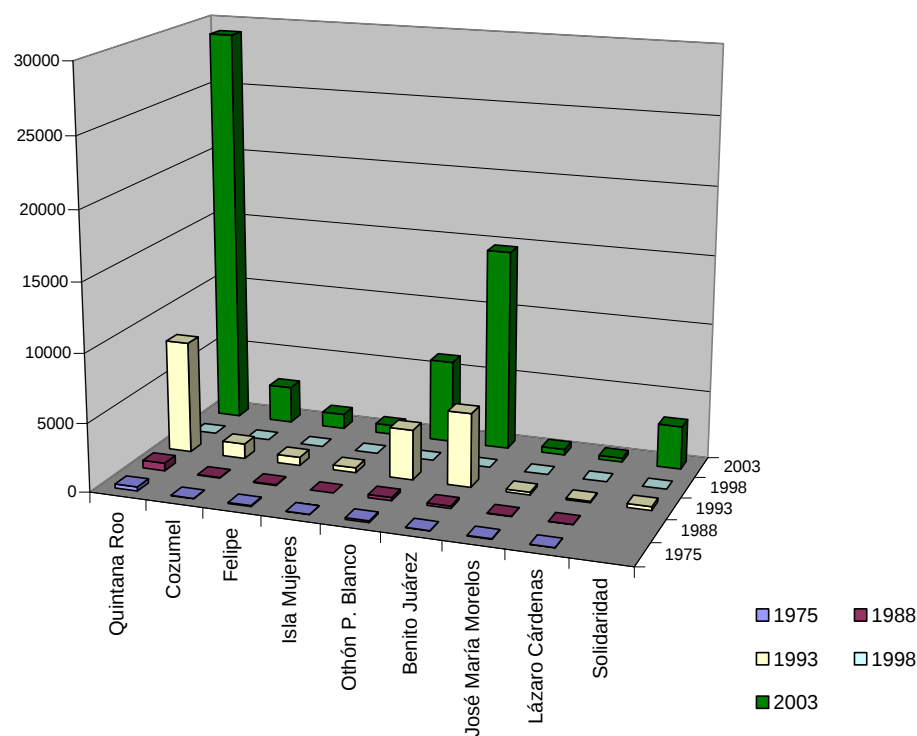
El aislamiento también fue causa del despoblamiento, la falta de un abastecimiento constante y a precios razonables, la falta de capitales que emigraran a la zona centro y sur limitó el desarrollo de una actividad económica diversificada. La globalización entonces,

viene a abrir una puerta a la economía del estado, dándose a conocer y obteniendo ganancias, pero se han perdido costumbres y se ha intentado de adaptar la cultura a otras, perdiendo la esencia de la cultura maya, además de que su fuerte atracción como polo turístico ha contribuido a un desarrollo desequilibrado en el estado.

3.2.2. Unidades económicas, 1970 -2005

Las empresas son indicadores importantes para el estudio del entorno económico, pues son ellas las que crean empleo, atraen el capital privado, aportan al estado impuestos, y algo muy importante, su existencia impulsa el desarrollo local, pues estas unidades económicas, que la mayoría en Quintana Roo son microempresas, ayudan a las familias propietarias a tener un mejor nivel de vida. Asimismo hacen que en el mercado local se cree un flujo de capital más amplio y veloz. La evolución de las empresas en Quintana Roo se estudia a partir del comportamiento de las unidades económicas.

Gráfica 3
Unidades económicas por municipio,
Quintana Roo, 1975-2003



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del anuario de 1986 del Estado de Quintana Roo, del XII censo industrial, resultados definitivos, del censo económico de 1989 del Estado de Quintana Roo, del XI censo comercial 1994, XI censo industrial: manufacturas/minería 1994, XI censo de servicios 1994, reunidos en el censo económico de 1994 de Quintana Roo, del censo económico de 1998 de Quintana Roo, del censo económico del 2004 del Estado de Quintana Roo.

El número de las unidades económicas en el Estado se ha comportado ascendentemente de los años 70s al 2005, debido a los apoyos que se les otorgó por parte del gobierno en la creación de la zona libre en 1972, y el impulso de los centros turísticos con el proyecto Cancún en 1976 (Gráfica 3).

En 1975 el municipio de Othón P. Blanco sostenía la mayoría de las unidades económicas seguido por Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos. La política detrás de esto fue el decreto de zona libre en 1972 que incluyó a localidades de estos municipios. De 1975 a 1988 las unidades económicas han cambiado mucho, pero mantienen al municipio de Othón P. Blanco a la cabecera. Las unidades económicas en Othón P. Blanco se duplicaron en este periodo, las de Benito Juárez creció en 2973%, mientras que para Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas decrecieron. Cozumel aumentó sus unidades casi al doble e Isla Mujeres se mantuvo. Ya para 1993 las unidades económicas en Benito Juárez superan a las de Othón P. Blanco. Todos los municipios muestran un crecimiento importante. Para 1998, el número de las unidades económicas se duplicaron. De igual manera las unidades de Benito Juárez casi duplica la cantidad de Othón P. Blanco.

Es importante mencionar que durante el periodo que corresponde al gobierno de Salinas de Gortari se promueve un impulso mayor a las zonas turísticas de México, por lo que el Caribe mexicano recibe mayores inversiones extranjeras causando una ampliación de la zona turística y su expansión hacia el sur. Este proyecto se le denominó como la “Riviera Maya”. Este crecimiento se ve reflejado en los datos de 1998. Actualmente el crecimiento de la infraestructura turística alcanza y cubre el joven municipio de Tulum.

En el 2003, notamos primeramente que aumenta el número de unidades económicas substancialmente, teniendo a la cabecera a Benito Juárez, seguido por Othón P. Blanco y Solidaridad. Este último muestra un crecimiento excepcional dado que ingresan muchas inversiones a partir de su conversión en municipio.

La importancia del estudio de la participación de las unidades económicas en el desarrollo endógeno estriba en que para la política económica, es decisiva la participación de todos los agentes sociales que actúan en el territorio (empresarios, organizaciones empresariales, trabajadores, asociaciones y agrupaciones, sindicatos, administraciones públicas, entidades financieras, entre otros). En Quintana Roo, como en el resto del país, el papel de los empresarios es fundamental en la generación de actividad económica, por lo que a partir de su estudio podrían surgir algunas propuestas que lleven a crear el entorno propicio para el desarrollo regional.

Benito Juárez es el municipio donde la mayoría de las unidades económicas se localizan, esto debido a que la actividad turística sirve de atracción para las empresas. Esta atracción propicia la concentración de las actividades económicas del tipo que menciona Racionero (1981) que llevan a la creación de un importante polo de desarrollo, que al no ser frenado y ante la falta de oportunidades de inversión en otras regiones, lleva a la pérdida en la calidad de vida de los habitantes. El crecimiento poblacional de Benito Juárez, de 1975 a la fecha, ha propiciado la existencia de un mercado importante en ese municipio, pero también problemas demográficos, ambientales y sociales.

Las unidades económicas son importantes para el desarrollo endógeno porque generan empleo, aumentan la producción y los servicios y amplían el flujo salarial. Consecuentemente, su promoción debe ser continua para que con ello se amplíe el ingreso de los habitantes y se promueva el crecimiento económico y el desarrollo. La política gubernamental nacional y estatal privilegia la promoción de las inversiones extranjeras en ramas de gran importancia que es, en este caso el gran turismo, mismo que es parte fundamental de la política sectorial a nivel nacional y estatal. Sin embargo, para el desarrollo endógeno de mayor o igual importancia es la promoción de inversiones para las unidades económicas. Éstas están presentes, en mayor o menor grado, en todos los municipios de Quintana Roo, tal como vimos en los análisis anteriores, y son fundamentales para el desarrollo local, pero éstas no cuentan con apoyo a excepción de las que están relacionadas al turismo, si a caso. Chávez de Paz (2008) señala, relacionado a este tema, que la política gubernamental debe estar orientada a una permanente búsqueda de la generación de empleo y, por tanto, a la permanente búsqueda de nuevas inversiones. La inversión tiene sentido si genera empleo; en caso contrario, es sólo para el enriquecimiento de unos pocos y el empobrecimiento de muchos. Esto es lo que sucede cuando se apoyan las empresas en algunas regiones y no en otras, creando diferenciaciones regionales por la falta de oportunidades de empleo y de obtención de ingresos.

Complementando el análisis de unidades económicas con el análisis de base económica en el capítulo 4 podemos aseverar que se requiere de la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en cada municipio de Quintana Roo para aprovechar la vocación de la mano de obra existente. En este sentido, y para el pleno desarrollo de cada municipio, las inversiones en grandes empresas extranjeras deben ser complementadas con inversiones en empresas locales. Sabemos que las PYMES no gozan de importantes apoyos de parte de los gobiernos, aun reconociendo que son las que le imprimen dinamismo a las economías locales. Chávez de Paz (2008) apunta que el gobierno, en vez de impedir la

inversión, sobre todo a nivel de la mediana y la pequeña empresa, debe incentivarla y asesorarla para que esta no se pierda. El mejoramiento de la productividad de las actividades económicas implica inversión diseminada en el sector microempresarial de la economía, para reducir las brechas con el sector globalizado, y ello debe corresponder a una política tecnológica de fomento y mejoramiento de las tecnologías apropiadas vigentes en el sector microempresarial. En el caso de Quintana Roo, los estudios arriba presentados, nos indican que se requiere de este tipo de inversiones en los tres sectores de la economía para mejorar el desempeño de su economía local y para insertarse competitivamente a la globalización.

3.3. Desarrollo social

El desarrollo social es parte fundamental del diagnóstico regional pues nos complementa la información económica al indicar los niveles de educación de la población, la situación de la vivienda, cobertura de la salud; indicadores que nos permiten conocer el nivel de bienestar de los habitantes de las regiones. No hay que olvidar que en el desarrollo regional actúan de manera dinámica e integral el territorio, el sector público, privado y social. Las condiciones de la educación, la salud y la vivienda tienen una relación directa con la situación del recurso humano, mientras que el tipo de empleo y los ingresos determinan la capacidad económica y el tamaño del mercado. Todos estos elementos son importantes para complementar el cuadro de las capacidades endógenas de las regiones. Capacidades que son el motor del desarrollo, por lo que su utilización plena y eficiente cambiaría la situación de poco dinamismo a productivo y competitivo.

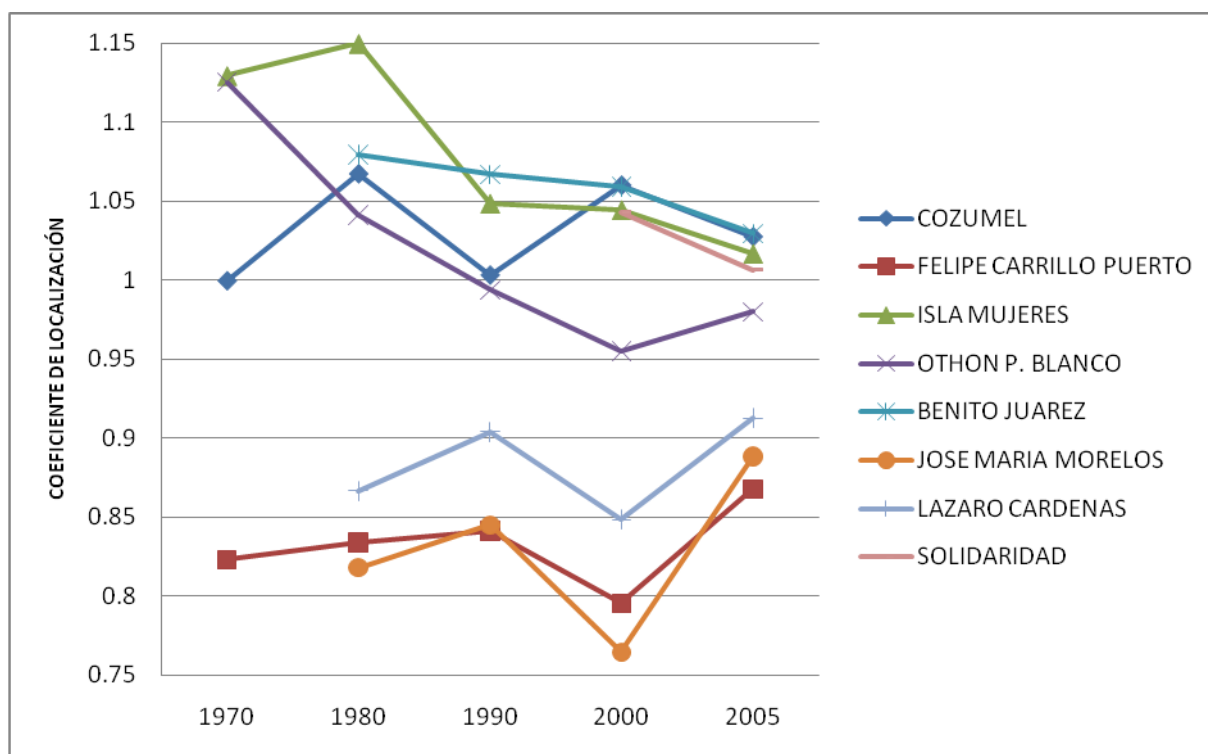
3.3.1. Avances en la educación

Para analizar la educación se calcularon índices de localización con datos obtenidos en INEGI para el periodo 1970 a 2005 según el nivel de alfabetismo. Los índices de localización nos permiten ver la posición relativa de los municipios en cuanto a la educación con respecto al estado (Gráfica 4).

En los años 70 sólo aparecen los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Othón P. Blanco. Vemos que Felipe Carrillo Puerto es el que registra el coeficiente de alfabetismo más bajo, lo que significa que es el municipio de mayor desventaja. En los años 80, de los siete municipios, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas son los que más bajo coeficiente reportan al ubicarse por debajo del uno. En los años 90 hay una leve mejoría porque los municipios más bajos tienden a uno. En el 2000, a estos tres

municipios desfavorecidos se le suma Othón P. Blanco pero en mejor posición que los más bajos. Este comportamiento se mejora en el 2005 dado que los municipios tienden a uno. Se constata con lo anterior, que hay una clara desventaja de los municipios que constituyen la zona maya, o zona centro, en educación a nivel estatal.

Gráfica 4
Coefficiente de localización según alfabetismo por municipio,
Quintana Roo, 1970 a 2005.



Fuente: Elaboración propia en base al IX Censo General de Población 1970, X Censo General de Población y Vivienda 1980, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, y XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI, Quintana Roo.

La diferenciación en la educación, entre otros indicadores, va construyendo una realidad de región atrasada y marginada en el territorio de Quintana Roo. Esta realidad se refleja en poco crecimiento y lento desarrollo de los mercados locales y de la sociedad ahí ubicada. Esta situación coincide con la actividad económica básicamente primaria relacionada con la agricultura, mayormente de subsistencia, por la falta de producción significativa, de mercados importantes, de precios adecuados y de tecnología pertinente. Lo anterior son elementos que se deben resolver a través de políticas públicas para el desarrollo regional. La educación es de los aspectos más importantes para el crecimiento y desarrollo. Las tendencias actuales de la localización empresarial se basan en el nivel de preparación de la mano de obra.

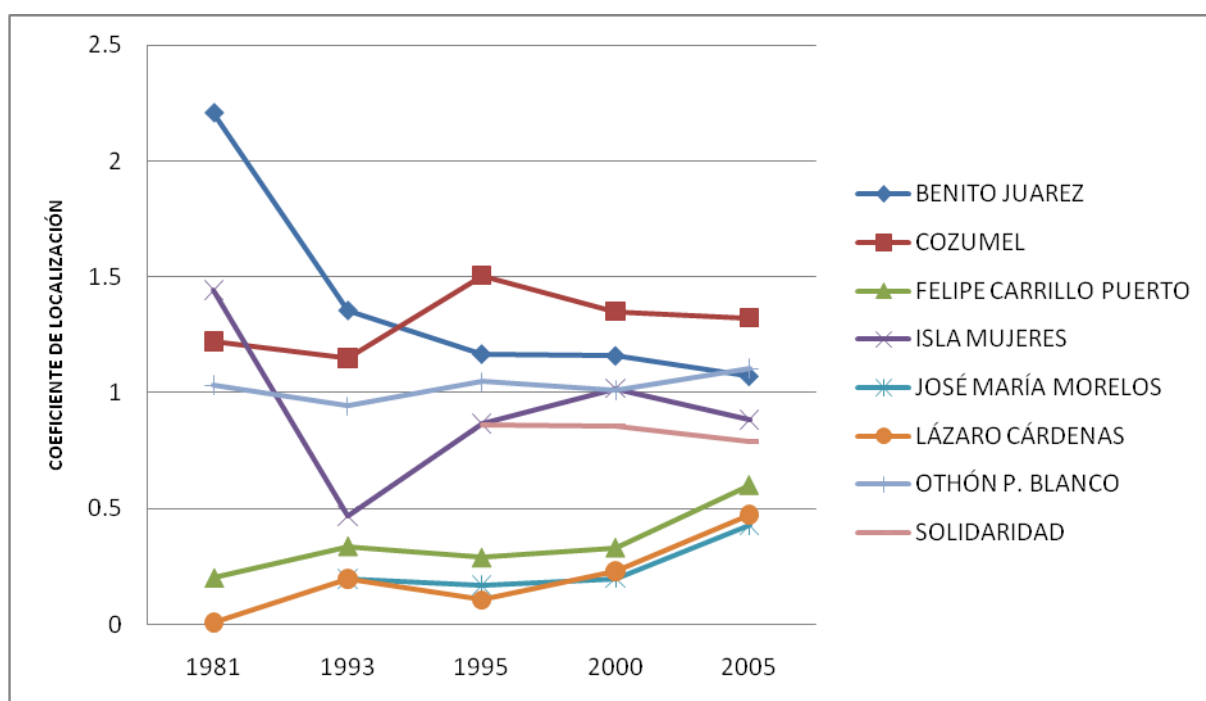
Con educación, la transferencia de innovaciones tecnológicas y sociales se difunde más fácilmente en el territorio.

Es de notarse que en Quintana Roo existen diferencias regionales en el nivel de educación, estando el norte representado por Benito Juárez como el mejor preparado y la zona maya con el mayor rezago. La actividad económica regional parece marcar la diferencia entre los niveles de educación, al guardar ésta una relación directa con el nivel de ingreso que se percibe.

3.3.2. Acceso a la salud

La salud para el desarrollo regional, es de vital importancia debido a que crea seguridad al individuo. Una buena salud aumenta la esperanza de vida y las posibilidades de mejorar la productividad en el trabajo. La salud, la educación y la vivienda son algunos de los indicadores que integran los elementos importantes del desarrollo regional.

Gráfica 5
Coefficiente de Localización de la población derechohabiente por municipio,
Quintana Roo, 1980 a 2005



Fuente: Elaboración propia en base a los censos de Población y Vivienda de 1980, 1990, 1995, 2000 y 2005 y de los Anuarios Estadísticos del estado de Quintana Roo de 1986 y 1993.

Nota: ¹ El Censo de 1970 no incluye información sobre la población derechohabiente, por lo que se tomó el dato del anuario estadístico de 1986 del Estado. ² El dato fue tomado del anuario estadístico de 1993 del estado debido a que el Censo de 1990 no contempla información de la población derechohabiente.

Indicadores socioeconómicos favorables potencializan las capacidades productivas endógena. La formación de una base productiva sana, capacitada, y con estándares de mejores

condiciones de vivienda, ofrece un mejor entorno para trabajar. La buena salud que gozan los trabajadores le causa menos costos a la empresa al reducir las ausencias. Al hacer que la salud con calidad llegue a la población más aislada de la región, propicia cantidad y calidad de la fuerza productiva disponible en el país, el cual es un paso importante para su desarrollo.

En la Gráfica 5 se observa que los municipios de Benito Juárez y Cozumel mantienen sus índices por arriba de 1 durante el periodo estudiado, lo cual significa que relativamente tienen mayor población derechohabiente en el estado. Por el contrario vemos que los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad mantiene una población derechohabiente relativamente inferior con respecto a los demás municipios del estado. Tanto Isla Mujeres como Othón P. Blanco presentan situaciones favorables y desfavorables durante el periodo estudiado, pero cercano a uno, el promedio estatal.

En cuanto a la atención médica, el estado no goza de buenos indicadores, como es el caso de los hospitales certificados vigentes que son insuficientes. En cuanto al porcentaje con receta médica surtida íntegramente, en el 2005 nos encontramos en un lugar antes de la media nacional¹¹. La inversión en salud se puede observar en la Gráfica 6, en la cual nos situamos debajo de la media nacional. Mientras que los estados que tienen menor esperanza de vida como Chiapas dedica una gran parte del PIB a los servicios de salud. El estado tiene una doble tarea, ya que el turismo provoca una inmigración constante, lo cual hace vulnerar a la población local por las enfermedades de transmisión sexual que causan los extranjeros. En el periodo 2001 al 2005, el gasto público en salud como porcentaje del gasto público total estatal sitúa al estado en los primeros 5 lugares de las entidades que gastan más en salud.

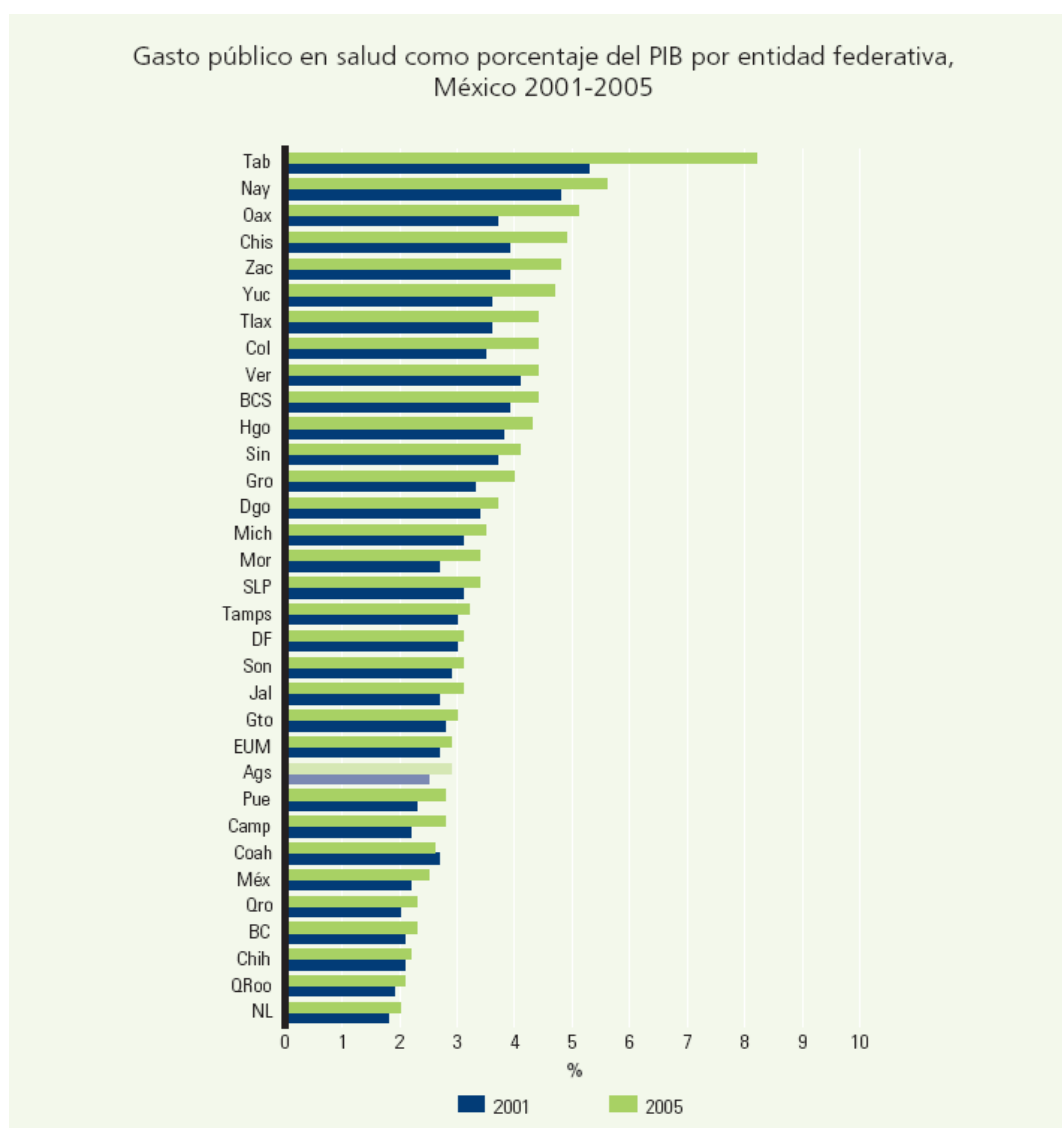
La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), señala que en el 2007, la oferta de hospitales en México es la más baja entre los países miembros. Según las estimaciones, México cuenta con sólo una cama para cada mil habitantes, en comparación con un promedio de la organización de casi cuatro. Asimismo señala que el país está situado en el segundo sitio más bajo entre las naciones miembros, después de Turquía, en cuanto al número de médicos por cada mil habitantes que en México es 2.2 cuando la media es de 2.9 médicos¹². A diferencia de la inversión en la educación, la inversión en la salud, de acuerdo al promedio de la OMC, es más baja que el promedio. El gasto total en salud en México en el 2003 representó el 6.2% de PIB, mientras que la media de los países era de 8.6%. Esto coloca

¹¹ <http://www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/saludmex2005/SM-2001-05.pdf>

¹² www.oecd.org/dataoecd/5/8/38187601.pdf.

a México entre los países con la participación más baja en la OCDE, después de Corea (5.6%), Eslovaquia (5.9%), Polonia (6.0%) y Luxemburgo (6.1%)¹³.

Gráfica 6



Fuente: www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/saludmex2005/SM-2001-05.pdf

Según datos de la CONAPO, el estado de Quintana Roo, como el país, atraviesa por una profunda transición demográfica. Entre 1970 y 2002, la esperanza de vida aumentó casi 15 años (de 60.2 a 74.9) y la fecundidad disminuyó considerablemente, al pasar de más de 7 hijos en promedio por mujer a 2.3 en 2002. La mortalidad infantil, en ese periodo, descendió 4.4 veces, de 87.5 a 19.7 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, con un descenso más acelerado al que registró el país en su conjunto (3.7 veces)¹⁴.

¹³ www.oecd.org/dataoecd/51/15/35140519.pdf.

¹⁴ <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2005/discurso01.pdf>.

La calidad de la salud está tomando importancia en el estado, sin embargo las inversiones en ese rubro se ubican en los municipios turísticos, sobre todo en Benito Juárez por ser el más poblado y el de mayor crecimiento económico.

3.3.3. Situación de la vivienda

Las primeras facilidades de vivienda en el país se empezaron a implementar en 1943 con la creación del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social). Este instituto brindaba servicios de salud, pero también de vivienda a los derechohabientes. Veinte años después se creó el FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda), el cual promovía la construcción y mejoramiento de las viviendas. Años después, se crea INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) mediante el Decreto de Ley del 24 de abril de 1972. En este mismo año se crea FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del ISSSTE) y desde entonces la preocupación por la vivienda del trabajador y ciudadano empezó a ser inquietud del gobierno, además de que en 1983 se estableció como garantía individual el derecho a la vivienda¹⁵.

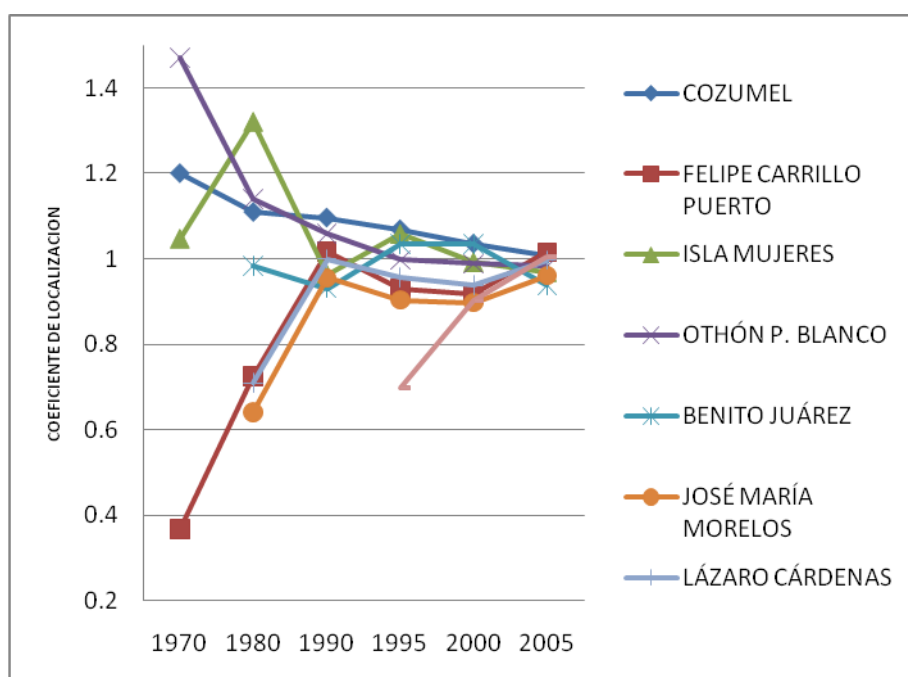
La vivienda es un indicador de desarrollo regional, dado a que favorece el mejoramiento del nivel de vida, representa seguridad para el individuo, mejora el entorno en el que el individuo se desarrolla e influye en el rendimiento del trabajador y de los estudios en los alumnos. La construcción de las viviendas es de vital importancia para el desarrollo regional, debido a que cuando existe un rezago de viviendas, éste afecta a las familias más pobres. Cuando no existen programas públicos que impulsen su crecimiento, el impacto es sufrido por los más desfavorecidos, quienes son los menos capacitados para adquirir estos bienes inmueble de las instancias privadas. La calidad de vida que se quiere alcanzar implica mejores condiciones y facilidades para la obtención de beneficios ofrecidos por el gobierno para la vivienda.

El desarrollo de la vivienda en el país se mide en cuanto a la tasa de crecimiento de vivienda, pues el acceso a la vivienda implica un mejor nivel de vida. El gobierno federal o estatal podrá implementar programas para la vivienda, pero al transcurso de los años la población aumenta, y así también la demanda de viviendas y de servicios. Los programas que se realizan cada año tienen que contemplar este aumento de demanda e incluir a las zonas rurales. La calidad de vivienda en Quintana Roo se analiza según las condiciones de acceso a la energía eléctrica, agua entubada y drenaje desde 1970 a 2005.

¹⁵ www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm - 41k.

La energía eléctrica (Gráfica 7) no representa un problema serio de rezago municipal. Si bien se inicia en los años 70 con diferencias en este servicio, ya para 1990 en adelante, y particularmente en el 2005 estas diferencias han sido casi eliminadas dado que los coeficientes se aproximan a uno, aunque Cozumel, Solidaridad, Benito Juárez y Othón P. Blanco son los que gozan los porcentajes más altos de cobertura, al estar por arriba de la unidad.

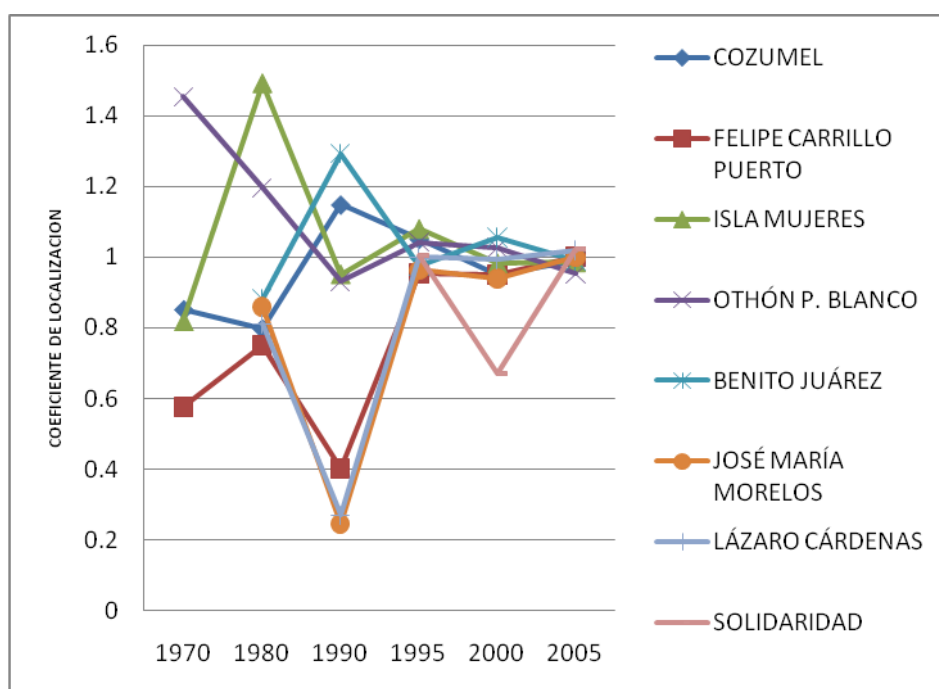
Gráfica 7.
Coefficiente de localización de viviendas con energía eléctrica por municipio
Quintana Roo, 1970 – 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; Conteo de Población y Vivienda 1995, SIMBAD; Cuadernos Estadísticos Municipales, Quintana Roo, 1998; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. SIMBAD; II Conteo de Población y Vivienda, 2005; Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2007.

El comportamiento de la dotación de agua entubada (Gráfica 8) es similar a lo de electricidad ya que desde 1995 este servicio no representa diferencias significativas entre municipios. Incluso el municipio de Solidaridad que fue recientemente creado, alcanza la media nacional en 1995 y 2005. Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José María Morelos están levemente por debajo de los otros municipios.

Gráfica 8.
Coefficiente de localización de viviendas con agua entubada por municipios,
Quintana Roo, 1970 – 2005.

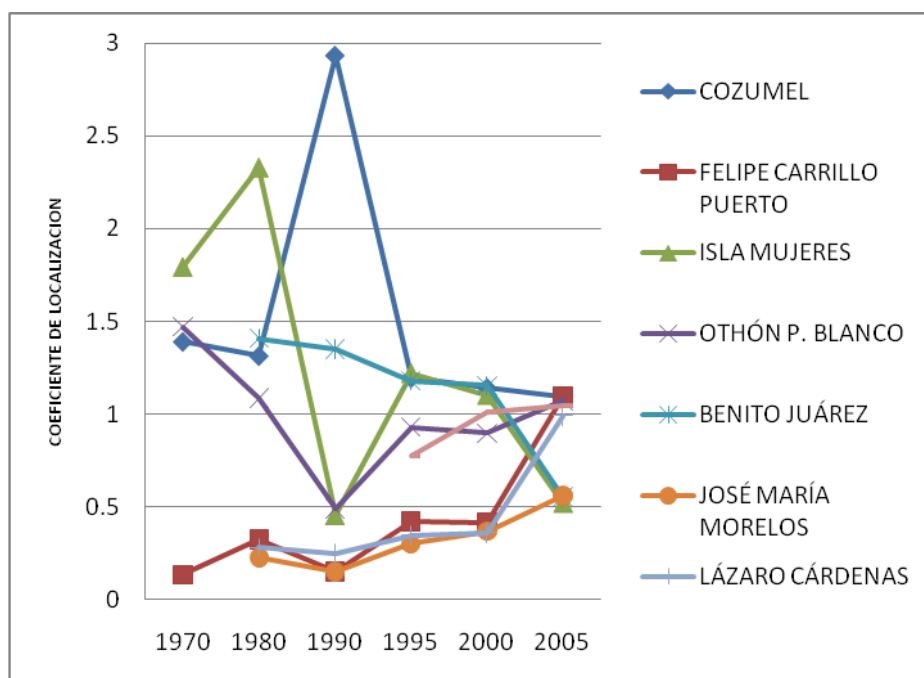


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; Censo de Población y Vivienda 1995, SIMBAD; Cuadernos Estadísticos Municipales, Quintana Roo, 1998; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. SIMBAD; II Censo de Población y Vivienda, 2005; Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2007.

En el caso de drenaje (Gráfica 9) se muestra que este servicio ha mejorado a nivel estatal pero que para el 2005 presenta rezago la región maya, es decir los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto. La dotación de este servicio ha mejorado con el tiempo. Es importante notar como Solidaridad evolucionó hasta emparejarse con los municipios con mayor servicio. Solidaridad, Isla Mujeres, Cozumel y Benito Juárez son municipios turísticos y gozan de mayor cobertura y atención de los servicios de vivienda.

Según los datos, el acceso a los servicios públicos como el agua, la electricidad, y el drenaje, se ha cubierto hasta un 90 por ciento en los últimos años, pero en 1960 sólo la tercera parte de las viviendas tenían este acceso. En 1970 ya se llegaba a la mitad de las viviendas con estos servicios, los programas para hacer llegar los servicios públicos a las viviendas son un poco tardíos. Quintana Roo en 1960 y 1970 se situó como el estado de menor proporción de viviendas con estos servicio a nivel nacional.

Gráfica 9.
Coefficiente de localización de viviendas con drenaje por municipios
Quintana Roo, 1970 – 2005.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; Censo de Población y Vivienda 1995, SIMBAD; Cuadernos Estadísticos Municipales, Quintana Roo, 1998; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. SIMBAD; II Censo de Población y Vivienda, 2005; Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2007.

El servicio al que las viviendas tienen más acceso es el servicio de electricidad, el servicio del drenaje es con el que menos viviendas cuentan. En la actualidad, en promedio el 96% de las viviendas cuentan con electricidad, el 84% cuentan con el servicio de drenaje, y el 87% con el servicio de agua a nivel estatal. Las estrategias y políticas públicas que deben ser diseñadas para la mejora de las viviendas, tienen que estar enfocadas al aseguramiento de la calidad de vida de las personas que tienen las mayores dificultades, para darles mayores probabilidades de superación.

El estado de Quintana Roo registró la tasa de crecimiento demográfico anual más alta del país, la cual indica que el gobierno tendrá que implementar nuevas medidas para la creación de viviendas. La pirámide poblacional del estado demuestra un proceso de transición demográfica y la migración, que provoca una mayor demanda de servicios como la vivienda. En 1970, la pirámide de edades se caracterizaba por una base ancha, con una alta proporción de menores de edad, en el 2005, la pirámide presenta una concentración en los grupos de edades de 15 a 29 años, esto debido a los procesos de migración a los centros turísticos, por lo consiguiente, también se observa una concentración en los grupos de 0 a 9 años, causado por el mismo fenómeno migratorio.

Lo antes mencionado obliga al gobierno a tener mayores responsabilidades con la vivienda, educación, salud y empleo, exige la creación de programas que sean capaces de cubrir estas demandas sociales con equidad y de impulsar el desarrollo regional con mejores estándares de calidad de vida.

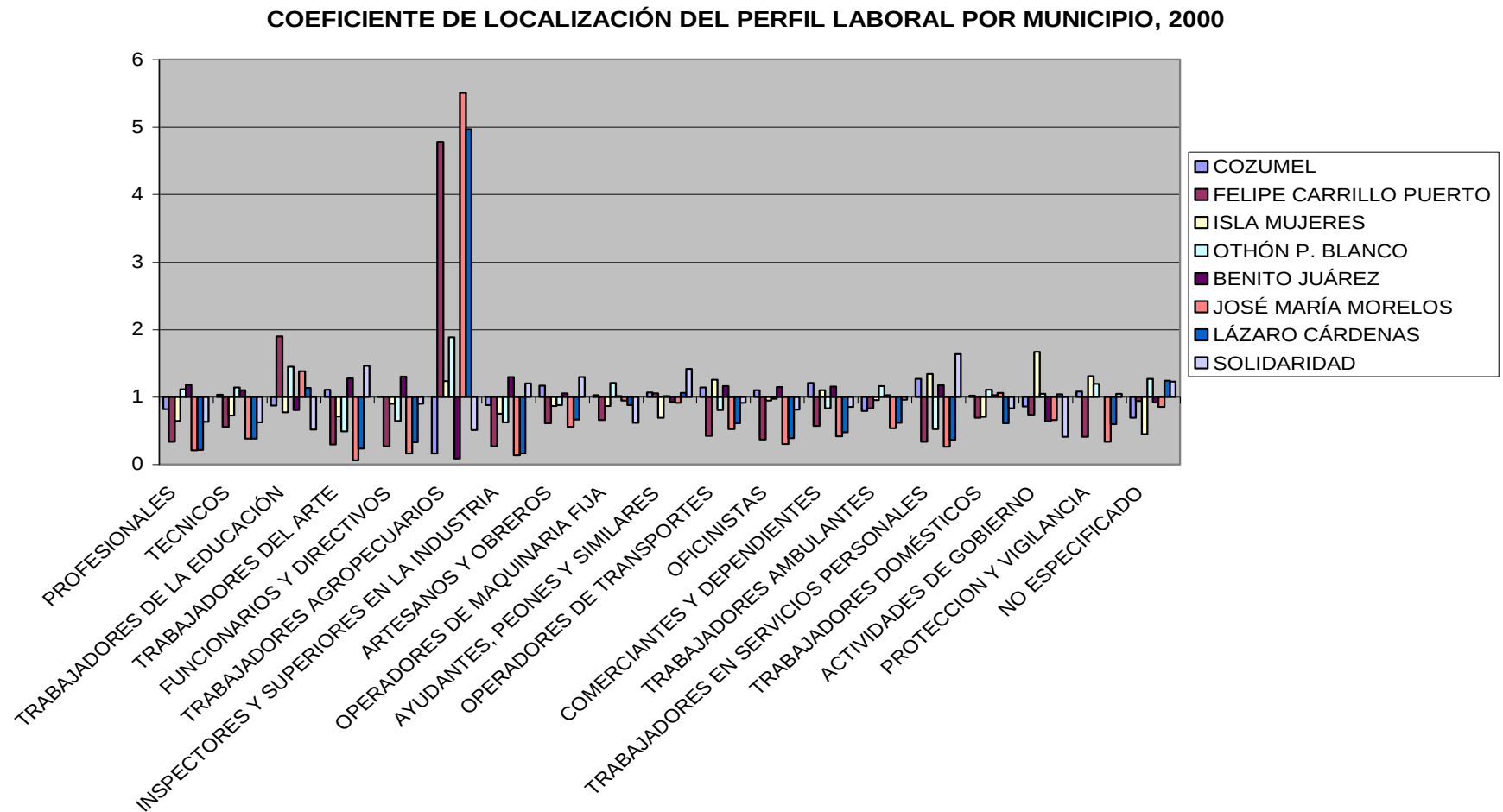
3.3.4. Tipos de empleos

El empleo es la fuente de recursos monetarios que le permite al trabajador la adquisición de bienes y servicios, que es un indicador de bienestar. En un mundo globalizado monetariamente, el que no tiene ingresos se margina. La educación, la salud, la vivienda, la alimentación es obtenida con recursos monetarios. El empleo de la fuerza productiva que genere ingresos suficientes, permite el acceso a un mejor nivel de vida. Toda actividad económica realizada genera un ingreso. El nivel de ingreso que se alcance depende de las condiciones de los factores que intervienen en la generación de la actividad. El Estado juega un papel importante en las características del empleo, el nivel de ingreso y en general, del entorno productivo.

El tipo de empleo al que se va dedicando la población de una región depende de sus factores históricos, de las políticas públicas implementadas y del perfil que le imprime la iniciativa privada. En el caso de Quintana Roo, todos estos factores se hacen presentes en el perfil laboral de la población de sus municipios. Este estudio se realiza en el periodo del año 2000. Se calcularon los coeficientes de localización y se presentan por municipio. Las actividades mayores a 1 quieren decir que son las que tienen una presencia mayor al promedio estatal, o sea, que son las más importantes donde se emplea la población ocupada en cada municipio (Gráfica 10).

El cuadro siguiente resume los coeficientes de localización de la totalidad de la población ocupada en las actividades económicas en el estado por municipios para el año 2000. Vemos que la actividad más sobresaliente es de los trabajadores agropecuarios, para lo cual José María Morelos alcanza el índice más elevado, seguido en importancia por Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco e Isla Mujeres. Tanto Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad reportan índices negativos en esta actividad, lo que significa que relativamente se ocupa una cantidad inferior de mano de obra en esta actividad a nivel estatal.

Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia en base a los datos estadísticos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabuladores Básica Quintana Roo, INEGI.

Es importante mencionar que la actividad agropecuaria en el estado de Quintana Roo es mayormente de subsistencia o de mercado local. La producción tecnificada y productiva con sistemas de mercado regional, nacional e internacional sigue siendo un reto para la política pública y para los productores. Como consecuencia de lo anterior, el empleo en la actividad agropecuaria aunque es importante en la región centro y sur del estado, genera pocos ingresos a los productores del campo, como veremos en el siguiente apartado.

También podemos apreciar que los trabajadores de la educación sobresalen en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. Mientras que trabajadores del arte figuran como importante en Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad, municipios eminentemente turísticos.

3.3.5. Niveles de ingreso

Los niveles de ingresos guardan una relación con el tipo de empleo que se realiza. Desde el enfoque de desarrollo, el ingreso es el flujo de recursos monetarios que les permite a los habitantes adquirir los bienes y servicios necesarios para su bienestar. En la zona urbana el ingreso se obtiene participando en las empresas establecidas en el sector secundario y terciario. Cuando la economía formal es incapaz de absorber a toda la mano de obra disponible, la alternativa es incursionar en la economía subterránea o informal. En América Latina la economía informal ha sido un tema de investigación importante desde la década de los ochenta.

En el área rural, el ingreso se obtiene principalmente de actividades del sector primario, es decir, agrícola, forestal, ganadero, entre otras. El ingreso se convirtió en un factor importante desde el momento en que las tierras agrícolas se dedicaron al monocultivo. El monocultivo surgió por iniciativa de agricultores empresarios con el aval de los gobernantes, como es el caso del henequén en Yucatán y la industria forestal en el sur de Quintana Roo. Si bien estas actividades generaban empleo, el sistema de intercambio monetario estaba diseñado con el fin de que los patrones se quedaran con una parte significativa de él. Este sistema propició gradualmente una economía de subsistencia y el trueque.

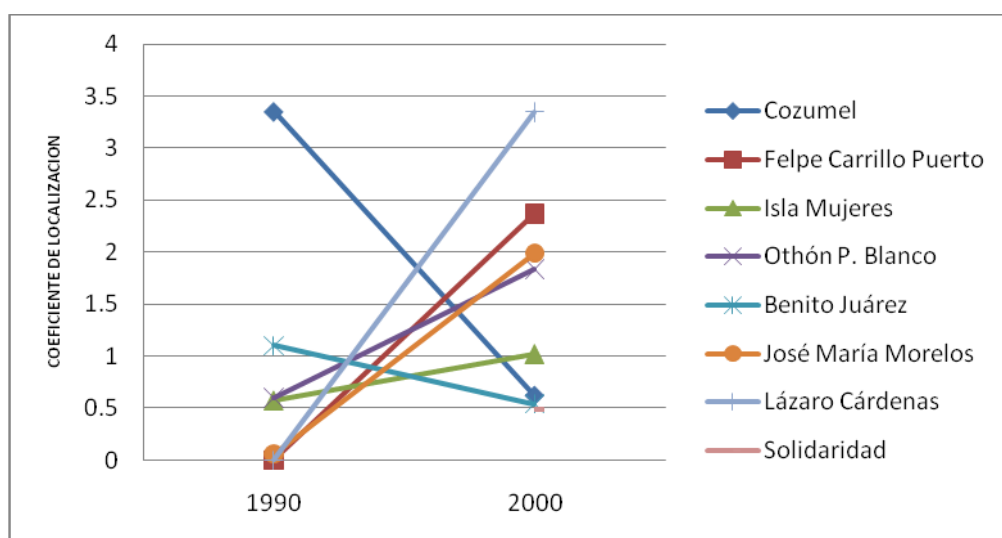
Cuando este sistema de producción declinó, los programas de gobierno se encargaron de continuar con el sistema de monocultivos al inducirlo a través de los apoyos financieros a ciertos productos del campo. Así se inició en Quintana Roo el cultivo de la caña de azúcar en el sur del estado, única actividad hoy reconocida como redituable pero que atraviesa dificultades en su comercialización. Los programas han impulsado la producción de arroz, frijol, maíz, cítricos, ganado bovino, apicultura, la pesca, lo forestal, entre otros. En muchos

casos, la fuente principal de ingreso de los habitantes del campo proviene de los apoyos financieros de los programas asistencialistas enfocados al campo.

El flujo monetario en la zona urbana y rural es hoy factor primordial para la adquisición de bienes y servicios cuya cantidad y calidad que se adquiere con el ingreso, marca la diferencia entre los niveles de vida. Para el caso de las economías tanto urbanas como rurales, la inyección de ingresos, en sus diversas modalidades, sean estos gastos o subsidios, de parte del gobierno, se constituye en un importante elemento que influye en la economía local. En el caso de Quintana Roo, la inyección monetaria de parte del gobierno federal y estatal ha sido y sigue siendo determinante en las economías locales municipales. Más arriba vimos que el turismo en el norte del estado fue impulsado por el gobierno federal y estatal, situación que continua hasta estos días. El caso de la producción primaria del estado sigue siendo objeto de apoyo financiero de los tres niveles de gobierno.

En los años 90, el turismo en Cozumel, Benito Juárez e Isla Mujeres ya estaba consolidado (Gráfica 11). En cuanto a ingresos en este periodo, la población ocupada de Cozumel recibe, de manera más significativa el nivel de un salario mínimo pero con tendencia a la baja. Es importante mencionar que para este indicador, los municipios que se ubican sobre el coeficiente 1 rebasan la media estatal de la población que obtiene hasta un salario mínimo.

Gráfica 11
Coeficientes de localización del nivel de ingresos de un salario mínimo
según municipio. Quintana Roo, 1990 y 2000.

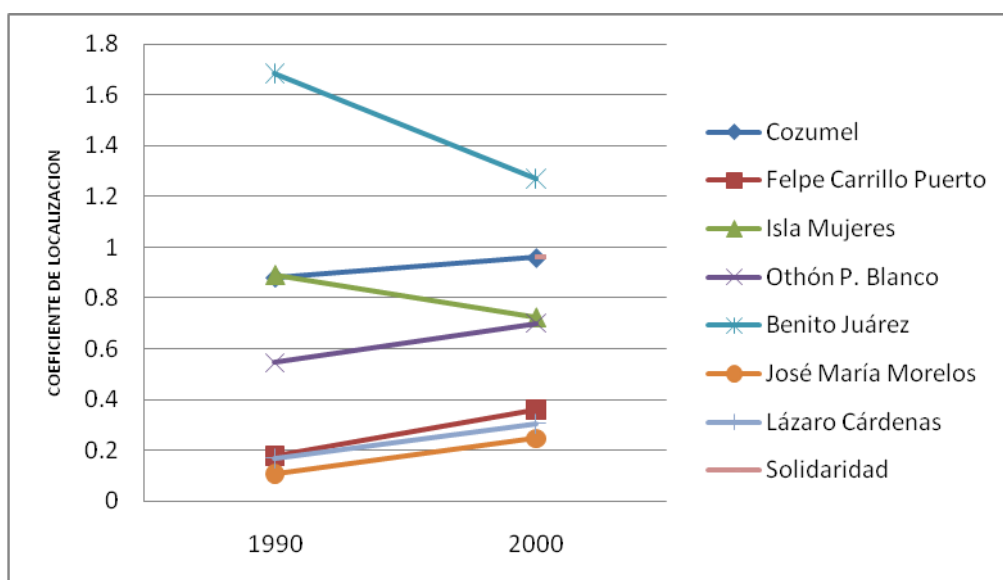


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados Definitivos, Tabulados Básicos. Quintana Roo.

En el año 2000, la población ocupada que recibe ingresos de un salario mínimo en Cozumel ha descendido significativamente. En el ámbito estatal, los municipios con coeficiente menor a uno son, además de Cozumel, Isla Mujeres y Benito Juárez. Los municipios de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas son los que mantienen una población ocupada, relativamente más alta con ingresos de hasta un salario mínimo, siendo Lázaro Cárdenas el de mayor coeficiente.

En contraposición, seguidamente analizamos la situación de la población ocupada que percibe más de cinco salarios mínimos en el estado.

Gráfica 12
Coeficientes de localización del nivel de ingresos de cinco y más salarios mínimos
según municipio. Quintana Roo, 1990 y 2000.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Resultados Definitivos, Tabulados Básicos. Quintana Roo.

Como podemos apreciar Benito Juárez es el único municipio que registra coeficientes de localización de cinco y más salarios mínimos en comparación con los otros municipios del Estado. Sin embargo, su tendencia de 1990 a 2000 es hacia la baja. Los otros municipios en mejor situación al registrar coeficientes cercanos a 1, son Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Othón P. Blanco. La actividad turística ha convertido a toda la zona norte en un polo de desarrollo que atrae mano de obra de los otros municipios del estado, de la península de Yucatán y del resto del país. Los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José María Morelos son los que más bajos coeficientes de localización registran, lo que significa una población ocupada menor que relativamente perciben más de cinco salarios mínimos.

3.4. Población y desarrollo regional: patrón urbano - rural

En páginas arriba vimos que el territorio de Quintana Roo contaba con poca población al inicio del siglo XX, lo que, junto con un bajo ingreso, impedía la obtención de la categoría de Estado. Se entiende entonces que se implementan, desde la política federal, programas de poblamiento de la extensa región de Quintana Roo desde la década de los 1920. La colonización dirigida, término con lo que localmente se conoce este proceso, duró hasta los años de 1970. El crecimiento de la población junto con los programas económicos de la zona libre y el turismo le dio a Quintana Roo una nueva fisonomía que se tradujo en su reconocimiento y ascenso a Estado en 1974. De esta manera se entiende que la población de Quintana Roo es, en su mayoría, inmigrada, característica que se ve fortalecida con la apertura de Cancún como centro turístico de importancia en 1976 y del fortalecimiento de Cozumel e Isla Mujeres en ese mismo proyecto que llevó a la modernización del turismo en cuanto a su promoción en el extranjero y la obtención de apoyos económicos federales y estatales para consolidar la actividad.

Cuadro 13
Población de Quintana Roo, 1950-2005.

Año	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
Población	26,967	50,169	88,150	225,985	493,277	703,536	874,963	1,135,309

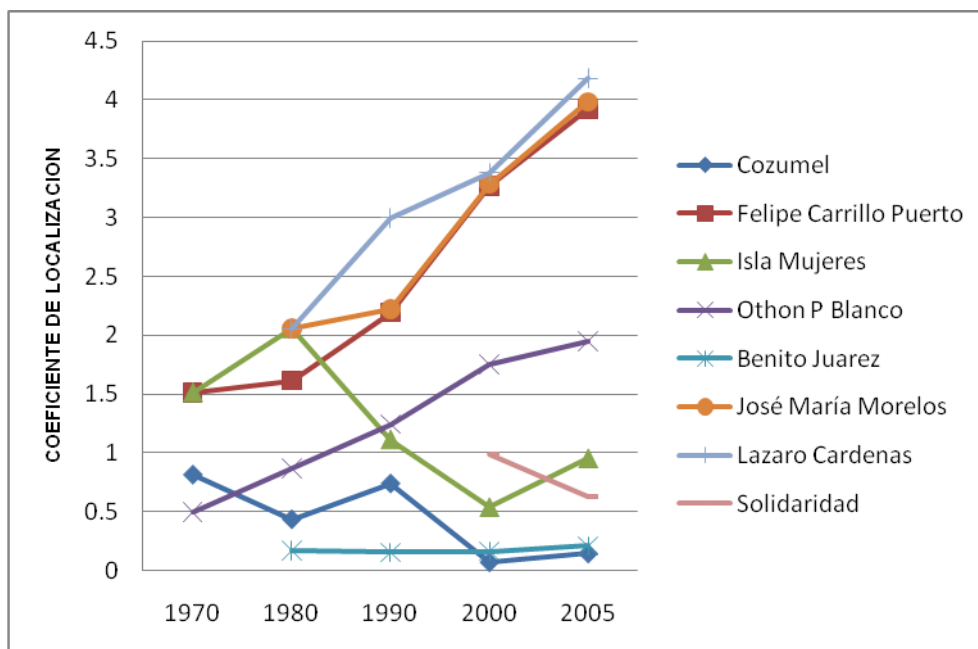
Fuente: Elaboración propia en base a INEGI 2000, XII Censo General de Población y Vivienda y Conteo de Población y Vivienda, 2005. Quintana Roo, México.

En la gráfica anterior apreciamos cómo la población de Quintana Roo aumenta de 1970 a 1980 y que su crecimiento posterior ha sido significativo. A nivel nacional, el estado ha experimentado la tasa de crecimiento más dinámica, impulsada por la actividad turística que se ha constituido como un polo de crecimiento. Las personas en búsqueda de trabajo han llegado desde los estados colindantes como del resto de la república. Yucatán se mantiene como el principal estado expulsor de emigrantes hacia Quintana Roo (ver cuadro 10). En 1980, 1990 y 2000, se han ido incorporando más población proveniente de estados de la región como lo es Tabasco, Chiapas y Guerrero. Es importante notar que de 1980 a 2000 ha aumentado la población proveniente del Distrito Federal. Esta población inmigrante se ha distribuido por todo el estado, pero con mucha mayor concentración en los municipios turísticos, principalmente Benito Juárez.

A continuación hacemos un análisis usando coeficientes de localización para estudiar el patrón de crecimiento de ciudades y localidades por municipio, para entender la característica poblacional y su patrón de desarrollo urbano regional, a partir de 1970 hasta 2005. Utilizamos la metodología propuesta por Morales (1998) en donde tomamos las

localidades con habitantes hasta de 5000 como rurales, de 5001 hasta 10,000 habitantes como mixtos, y más de 10,000 habitantes como urbanos.

Gráfica 13
Coefficiente de localización de la distribución de la población rural
según municipio, Quintana Roo, 1970 – 2005.

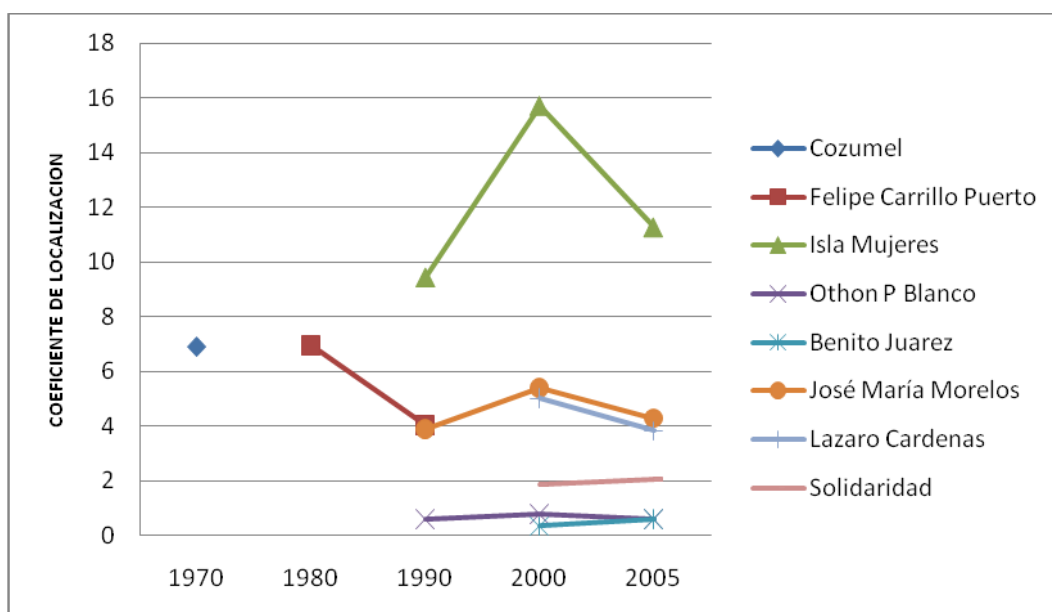


Fuente: Elaboración propia en base al IX, X, XI y XII Censo General de Población 1970, 1980, 1990, 2000. INEGI, Quintana Roo.

Los municipios cuyos coeficientes se ubican por arriba de la unidad son los que albergan población mayormente rural con respecto al resto del estado (Gráfica 13). En esta situación se encuentra Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto en 1970. Recordemos que a esta fecha Quintana Roo aún era un territorio federal. En 1980 tenemos además a José María Morelos y Lázaro Cárdenas. A partir de 1990 Isla Mujeres reduce su coeficiente, mientras Othón P. Blanco aumenta su importancia de población rural. Al finalizar el periodo de estudio notamos que los municipios con población rural relativamente mayor son Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. La naturaleza rural de estos municipios se explica por la dedicación de sus habitantes a la agricultura, situación que hemos analizado en el perfil laboral.

De la Gráfica 14 podemos observar que durante todo el periodo de estudio Cozumel, Isla Mujeres, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdena, José María Morelos y Solidaridad muestran una población relativamente más mixta que el resto de los municipios.

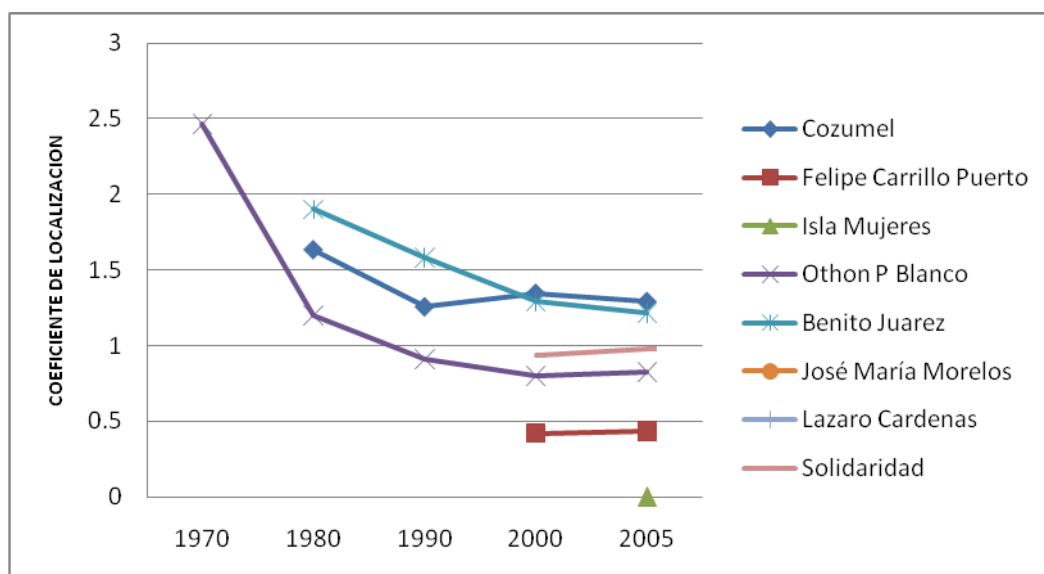
Gráfica 14
Coeficiente de localización de la distribución de la población mixta
según municipio, Quintana Roo, 1970 - 2005.



Fuente: Elaboración propia en base al IX, X, XI y XII Censo General de Población 1970, 1980, 1990, 2000. INEGI, Quintana Roo.

Esto quiere decir que sus poblaciones se asientan en localidades entre 5,001 y 10, 000 habitantes. Othón P. Blanco y Benito Juárez reportan coeficientes relativamente más cercanos a uno. Únicamente Benito Juárez y Solidaridad muestran una tendencia de sus coeficientes hacia arriba.

Gráfica 15
Coeficiente de localización de la distribución de la población urbana
según municipio, Quintana Roo, 1970 - 2005.



Fuente: Elaboración propia en base al IX, X, XI y XII Censo General de Población 1970, 1980, 1990, 2000. INEGI, Quintana Roo.

Othón P. Blanco muestra una población relativamente urbana (Gráfica 15) en 1970. Vemos que Benito Juárez ya figura con una población relativamente importante de tipo urbana, seguido por Cozumel y Othón P. Blanco hasta aproximadamente 1990. Desde aquí se puede apreciar la característica urbana que se va configurando en los municipios turísticos, con excepción de Isla Mujeres, por ser una isla y contar con poca población en general, y Solidaridad, que muestra una leve tendencia hacia arriba.

Hay que recordar que Othón P. Blanco alberga a la ciudad capital del estado, pero que con el crecimiento del turismo en Cancún, ubicado en Benito Juárez, Chetumal se ha rezagado al segundo lugar estatal en número de habitantes. Actualmente, el crecimiento de uno de los nuevos municipios, Solidaridad, experimenta una tasa de crecimiento importante, por lo que no será una sorpresa que en unos años más rebase el número de habitantes de la ciudad capital, y por ende, del municipio de Othón P. Blanco.

3.5. Desarrollo sustentable

La Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo tercero, fracción XI, define el desarrollo sustentable como “un proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras¹⁶.

Este concepto nació en 1987, cuando la Organización de las Naciones Unidas confirma la gravedad de los problemas ecológicos, debido a la explotación de los recursos naturales con fines económicos. Adquirió más auge e importancia en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, donde se dio como resultado la Declaración de Río en la cual se numeran los 27 principios del desarrollo sustentable y la Agenda 21 que tiene la interpretación práctica.

Al nacimiento de este nuevo desarrollo que lucha contra el desequilibrio ecológico, en México inician proyectos y se establecen instituciones que ayudarán a alcanzar dicho desarrollo. Sus inicios en el país datan desde 1982, con la creación de la Ley Federal de Protección al Ambiente, entre otros programas, que mencionaremos más adelante. En Quintana Roo, desde 1972 se inician los cambios en el pensamiento ambiental. El desarrollo sustentable se introduce como proyectos enfocados a amortiguar el uso de los recursos naturales, sobre todo en las áreas verdes que son impactadas por actividades como el turismo

¹⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>.

y la actividad comercial maderera. Dado esto, se inicia el control a la forestación con el Plan Piloto Forestal en 1983, y programas ambientales en Cozumel y posteriormente en Cancún.

3.5.1. Recursos Naturales en Quintana Roo

En los años 70 se establece la actividad turística en Quintana Roo. Esto marca el inicio de la preocupación del cuidado del ambiente dado que el turismo muestra una relación inversa con la conservación de los recursos naturales, pues las actividades relacionadas con el auge turístico deterioran los recursos irreversiblemente. Quintana Roo ya había experimentado una explotación forestal que también tuvo impactos en el recurso natural. Como población constituida por inmigrantes, la falta de educación ambiental empeora la degradación de los recursos naturales. El daño de las actividades económicas del estado hacia la selva ha sido también alto. En el siguiente cuadro se detallan las actividades que perjudicaron a la selva.

Cuadro 14
Agentes y grado de perturbación en cada tipo de vegetación
de la frontera México-Belice.

Tipo de vegetación	Agente de perturbación	Grado de perturbación
Selva mediana (alta) perennifolia	Industria Azucarera, Agricultura, Industria Forestal, Ganadería	Alto
Selva mediana subcaducifolia	Industria Azucarera, Agricultura, Industria Forestal, Ganadería	Alto
Selva baja subcaducifolia	Agricultura, Turismo, Industria de la Construcción	Bajo
Sabana con <i>Pinus caribaea</i>	Ganadería, Industria de la Construcción	Medio
Vegetación Riparia	Agricultura, Ganadería, Turismo	Medio
Manglares	Turismo	Bajo
Duna Costera	Turismo	Medio

Fuente: Cabrera-Cano y Sánchez Vázquez. Comunidades Vegetales en la frontera México-Belice, 1994:33.

La explotación de los recursos forestales del estado se dio con la extracción del palo de tinte, seguido por la explotación de especies maderables (caoba, cedro), más tarde el inicio de la extracción de látex del chicozapote. Estas actividades se aprovecharon al máximo, pero fueron declinando por la falta de un control en el uso del recurso. Uno de los principales estudiosos de la selva del sur de Quintana Roo es Hugo Galletti. Según Galletti (1992, 113) “Para lograr la conservación de la selva a largo plazo ésta debe representar un aprovechamiento económicamente atractivo para la población local, que de otro modo la destruirá”. Esta fue la tesis con la que el Plan Piloto Forestal en 1983 inicio sus actividades, pretendiendo que el bosque se transformara en la economía campesina a largo plazo.

Actividades como la tumba de bosques que no eran factibles para las actividades económicas fueron prohibidas y se estableció la regeneración principal para repoblar las áreas cortadas.

En 1991, las reservas forestales estratégicas iniciaron con la reserva de espacios de bosques donde no se podía hacer ninguna actividad agropecuaria. Se implementaron programas en cada uno de los ejidos, creando una cultura ambiental para el cuidado de los bosques. El estado cuenta con la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, que forma parte del bosque y selva protegido por el Estado.

El desarrollo sustentable para el estado ha sido un reto por las actividades económicas que son generadas por el uso de los recursos naturales, y es difícil de separarlos. Por lo tanto varios son los proyectos, programas e instituciones que ayudan a la realización el desarrollo sustentable en el estado. En el 2005 se celebró el Primer Festival Multidisciplinario sobre el Desarrollo Sustentable y los Recursos Naturales con el tema “Conservación y Desarrollo Sustentable: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos?” con el objetivo de dar a conocer los proyectos y planes para lograr un desarrollo sustentable de los recursos naturales¹⁷. A través de los años, desde el inicio de la actividad turística y de otras actividades, los impactos en el medio ambiente han sido diversos, provocando de esta manera que los recursos naturales no siempre sean sustentables. “Algunos causales del deterioro ambiental en el estado son, en la Zona Norte la actividad turística y el desarrollo urbano, la reforestación en la Zona Maya como ya lo vimos, y las actividades agrícolas, ganaderas y los agroquímicos en la Zona Sur, y sus principales afectaciones son el deterioro de ecosistemas de duna y manglar por infraestructura turística, la eliminación de porciones significativas de selva media, la amenaza de contaminación a mantos freáticos y lagunas, la disminución de la captura de especies marinas de alto valor, la disminución de poblaciones de maderas preciosas y el desplazamiento de poblaciones de animales”¹⁸. En el 2000, el 25% de la superficie del territorio del estado estaba protegida, se contaba con 16 Áreas Naturales Protegidas, de las cuales 6 eran estatales y 10 federales que cubrían 1 millón 271 mil 812 hectáreas¹⁹. La figura 13 muestra las zonas protegidas actualmente.

La actividad turística y los turistas son agente que deterioran los ecosistemas, por la infraestructura y por las actividades marítimas que realizan. Dejando daños en algunos casos irreparables, como el agotamiento del agua, la energía, la degradación del suelo, contaminación en aire, suelo y agua. Parte de la función del turismo sustentable es la ayuda

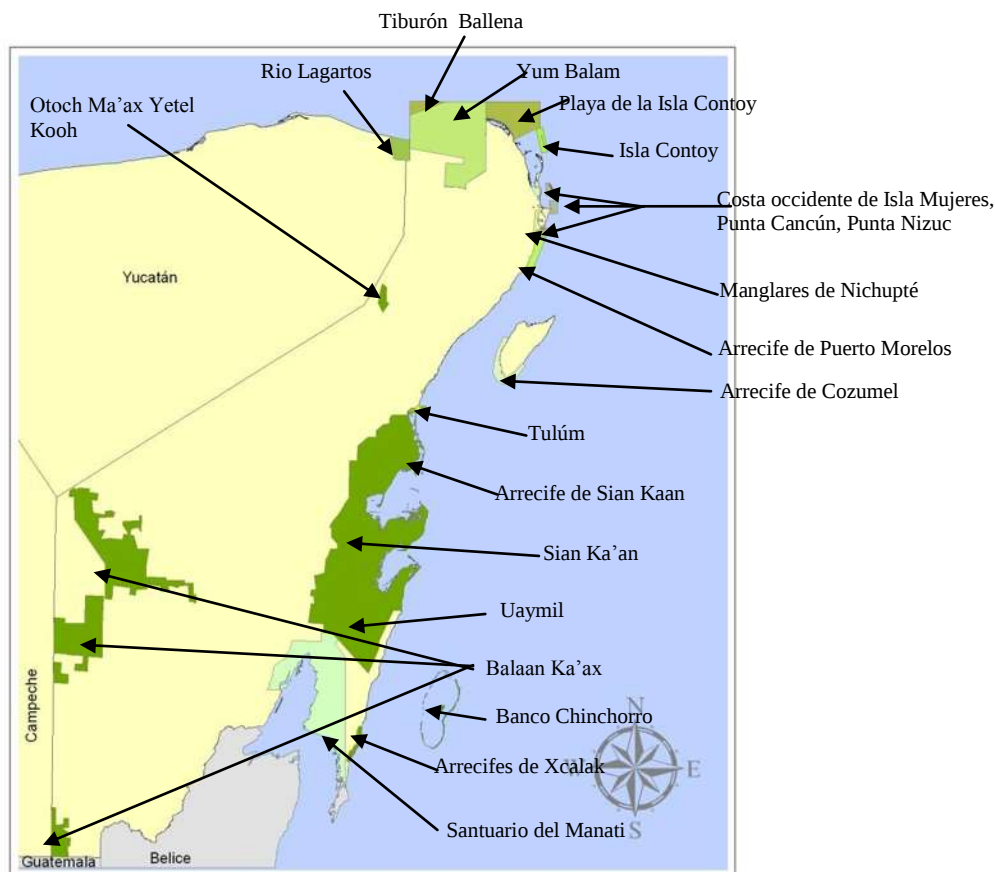
¹⁷ www.cbmm.gob.mx/eventos/playa.pdf

¹⁸ www.semarnat.gob.mx.

¹⁹ www.semarnat.gob.mx.

económica que se destina a reparar los daños que deja la misma actividad con aportaciones financieras, además de las promociones de protección (Van Broek, 2005).

Figura 13
Mapa de Zonas Protegidas del Estado de Quintana Roo, 2010.



Fuente: Sistema de Información Geográfica, UQROO, 2010.

Una de las acciones más exitosas que combinan la actividad económica con el cuidado del medio ambiente es el ordenamiento territorial. En 1996 se inició el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) de la Isla de Cozumel y su Área Marina de Influencia, y en 2002 se finalizó, aunque para el 2003 no se tenía aún un Comité de seguimiento. Por otro lado, el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) de 1996, no ha llegado a su objetivo de sustentabilidad pues se previó que para el 2010 habrían 70 000 habitantes, sin embargo, en el 2008, dos años antes de cumplir el plazo, existían 80 000 habitantes en dicha isla. La tendencia es seguir creciendo por la infraestructura y la zona hotelera que cada vez va tomando más auge (Chan-Cob, 2003).

En dirección al desarrollo sustentable en Cozumel, se crearon las Áreas Naturales Protegidas (ANP), y el Parque Nacional Arrecifes Cozumel (PNAC). Es último es un área

importante por la cantidad de visita que recibe por año, en promedio, 1500 turistas al día, de acuerdo con su programa de manejo. El PNAC, en 1980 se declara zona de refugio para la protección de la flora y fauna marina de la costa occidental de la isla de Cozumel, el 19 de Julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación se declara ANP. En 1998, se publicó el Programa de Manejo del Parque Nacional Arrecifes de Cozumel, donde se limitan la zona y se señalan las restricciones ambientales sujetas al turismo (Jiménez, Jiménez y Hernández, 2005). En base a un estudio que se realizó en el 2000 de segmentación y análisis del perfil de visitante a cargo de Juana Jiménez, Félix Jiménez, e Ildefonso Palemón Hernández (2005), en este parque se encontró que el conocimiento ecológico del turista ha crecido. En el estado de Quintana Roo, el desarrollo sustentable se enfoca al turismo. Se han creado proyectos para alcanzar el desarrollo sustentable, existen entre éstas áreas protegidas de control federal (Cuadro 15) y de control estatal (Cuadro 16).

Cuadro 15
Áreas Naturales Protegidas de Control Federal por Denominación.
Quintana Roo, 2008.

Denominación	Área Natural Protegida	Fecha de Decreto
Reserva de la biosfera	3	
Sian Ka'an	1	20 de enero de 1986
Banco Chinchorro	1	19 de julio de 1986
Arrecifes de Sian Ka'an	1	2 de febrero de 1998
Parques nacionales	6	
Tulum	1	23 de abril de 1981
Arrecifes de Cozumel	1	19 de julio de 1996
Costa occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	1	19 de julio de 1996
Arrecifes de Puerto Morelos	1	2 de febrero de 1998
Isla Contoy	1	2 de febrero de 1998
Arrecifes de Xcalak	1	27 de noviembre de 2000
Áreas de protección de flora y fauna	4	
Yum Balam	1	6 de junio de 1994
Uaymil	1	17 de noviembre de 1994
Otoch Ma'ax Yetel Kooh	1	5 de junio de 2002
Bala'an K'aax	1	3 de mayo de 2005
Santuarios	1	
Playa de la Isla Contoy	1	29 de octubre de 1986
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico, 2009. Quintana Roo.		

Todo el territorio de Quintana Roo cuenta con belleza natural, por lo que el establecimiento de áreas naturales protegidas es un mecanismo que sirve para propiciar su cuidado y su aprovechamiento racional. El estado también participa con el control de ciertas

áreas naturales. La ubicación geográfica del Estado de Quintana Roo requiere de la puesta en práctica de estos decretos ambientales para proteger las costas, el arrecife –uno de los más importantes del mundo-, las selvas y la flora y fauna que en ellas habitan.

Cuadro 16
Áreas Naturales Protegidas de Control Estatal por Denominación.
Quintana Roo, 2008.

Denominación	Área Natural Protegida	Fecha de Decreto
Zona sujeta a conservación ecológica	1	
Laguna Manatí	1	9 de agosto de 1999
Zona sujeta a conservación ecológica, Santuario del Manatí	1	
Bahía de Chetumal	1	24 de octubre de 1996
Zona sujeta a conservación ecológica, Refugio estatal de flora y fauna	2	
Sistema Lagunar Chacmochuc	1	9 de agosto de 1999
Laguna Colombia a/	1	10 de agosto de 1999
Zona sujeta a conservación ecológica, Santuario de la tortuga marina	1	
Xcabel - Xcabelito	1	21 de febrero de 1998
a/ Esta zona está bajo la normatividad del Gobierno del Estado, pero fue dada en comodato y administración a la Fundación de Parques y Museos de la Isla de Cozumel. Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Anuario Estadístico, 2009. Quintana Roo.		

Como podemos ver las costas y las lagunas son los objetos de legislación ambiental. Quintana Roo goza del prestigio, a nivel nacional, de tener vastas zonas bajo planes de ordenamiento territorial y numerosas áreas protegidas. La medida en que estos instrumentos legales finalmente sirvan para el desarrollo sustentable va a depender de la puesta en prácticas de las leyes, y del nivel y calidad de participación de los habitantes con respecto al desarrollo sustentable.

3.5.2. Legislación Pertinente

Haciendo un análisis histórico de la legislación ambiental en México, en el año 1982 se crean las primeras instituciones y leyes que ayudarían a alcanzar el desarrollo sustentable, como la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), y la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA).

Años más tarde, en 1988, fueron promulgadas la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y algunas normas ecológicas. Además, ese mismo año se establece el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de

Protección al Ambiente (PROFEPA), y en 1994, la SEMARNAP (Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca).

Las leyes ambientales hasta el 2010 en el Estado son:

- ✓ Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo
- ✓ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo
- ✓ Ley de Agua y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo
- ✓ Ley de Fomento Ganadero del Estado de Quintana Roo
- ✓ Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo
- ✓ Ley de Salud del Estado de Quintana Roo
- ✓ Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo

Estas leyes protegen a las áreas naturales del estado, y crean programas para cada uno de los sectores con el fin de promover el desarrollo sustentable. El daño que se puede provocar aun siendo áreas protegidas muchas veces es irreversible como sucedió en 1998 cuando un crucero de la isla de Cozumel dañó un importante ecosistema arrecifal del parque nacional.

3.6. Equidad regional

El crecimiento económico que se traduce en desarrollo significativo para el bienestar humano, no se ha logrado, de manera equitativa, a través del impulso de políticas macroeconómicas que promueven la globalización con aperturas de mercados e invitación a la inversión extranjera. Como vimos en este capítulo, Quintana Roo se internacionalizó desde muy temprano en su historia por su actividad forestal y posteriormente, con el turismo. Sin embargo, la primera actividad se constituyó en un enclave clásicos de explotación y la segunda en otro enclave pero de tipo internacional²⁰, ambas con la característica común de la explotación de las riquezas naturales sin beneficio directo y significativo a sus habitantes locales, ni con responsabilidad de asumir los costos ambientales provocados por esas actividades. Otro punto que no hay que perder de vista es la relación que guardan estas actividades económicas con el Estado, dado que se realizan con la protección jurídica o de facto de las autoridades públicas.

²⁰ Ver Aparicio de enclaves en Lázaro Cárdenas, Michoacán, que sirve de referencia teórica y conceptual aplicable al caso del turismo en Cancún.

En la actualidad, la promoción del turismo es de las actividades primordiales del gobierno del estado. Por esa razón, como vimos en el capítulo 2, los municipios del norte son los que mayor apoyo han recibido para infraestructura y para atraer la inversión privada. Por lo tanto, Benito Juárez es el municipio donde la mayoría de las unidades económicas se localizan, esto debido a que la actividad turística sirve de atracción para las empresas. Éstas están presentes, en mayor o menor grado, en todos los municipios de Quintana Roo, tal como vimos en los análisis anteriores, y son fundamentales para el desarrollo local, pero no cuentan con apoyo a excepción de las que están relacionadas al turismo.

En cuanto al nivel de bienestar, es de notarse que en Quintana Roo existen diferencias regionales en el nivel de educación, estando el norte representado por Benito Juárez como el mejor preparado y la zona centro con el de mayor rezago. La actividad turística demanda mano de obra profesional, mientras que la agricultura es de subsistencia por la falta de tecnología agrícola y mercados. La calidad de la salud está tomando importancia en el Estado, sin embargo las inversiones en ese rubro se ubican en los municipios turísticos, sobre todo en Benito Juárez por ser el más poblado y el de mayor crecimiento económico. El servicio al que las viviendas tienen más acceso es al servicio de electricidad, el servicio del drenaje es con el que menos viviendas cuentan. En la actualidad, en promedio el 96% de las viviendas cuentan con electricidad, el 84% cuentan con el servicio de drenaje, y el 87% con el servicio de agua a nivel estatal. El estado de Quintana Roo registró la tasa de crecimiento demográfico anual más alta del país, la cual indica que el gobierno tendrá que implementar nuevas medidas para la creación de viviendas con servicios de calidad.

En cuanto a la población ocupada en las actividades económicas primarias, vemos que la actividad más sobresaliente es trabajadores agropecuarios, para lo cual José María Morelos alcanza el índice más elevado, seguido en importancia por Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco e Isla Mujeres. Tanto Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad reportan índices negativos en esta actividad, lo que significa que, relativamente, a nivel estatal se ocupa una cantidad inferior de mano de obra. Es importante mencionar que la actividad agropecuaria en el estado de Quintana Roo es mayormente de subsistencia o de mercado local. Como consecuencia, el empleo en la actividad agropecuaria, aunque es importante en la región centro y sur del estado, genera pocos ingresos a los productores del campo. También podemos apreciar que los trabajadores de la educación sobresalen en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. Mientras que trabajadores del arte figuran como importante en Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad, municipios eminentemente turísticos.

Como pudimos apreciar Benito Juárez es el único municipio que registra altos ingresos en comparación con los otros municipios del Estado. La actividad turística ha convertido a este municipio y a toda la zona norte en un polo de desarrollo que atrae mano de obra del resto de los municipios del estado, de la península de Yucatán y del resto del país. El crecimiento del turismo también ha provocado desequilibrios regionales al interior del estado. Estos desequilibrios se expresan en el patrón urbano – rural de los distintos municipios. Como vimos, Cozumel y Benito Juárez son los únicos que mantienen su categoría de población urbana. La región centro representado por Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas mantienen su característica rural, característica compartida incluso con el municipio de Othón P. Blanco.

El desarrollo sustentable en el estado es un continuo reto, principalmente por el tipo de turismo de masa que se ha desarrollado en la región norte, que ha llevado al uso intensivo del ecosistema marino. Las otras actividades económicas que han hecho vulnerar al desarrollo sustentable ha sido la forestaría, la agricultura, la pesca y la ganadería. Sin embargo, estas actividades han contribuido a marginar a las poblaciones que lo practican a diferencia del norte a quienes les reditúa la actividad turística. A Quintana Roo, no obstante, se le reconoce como uno de los estados punteros en desarrollo sustentable debido a la amplia gama de instrumentos metodológicos (POETS) y legislativos con lo que cuenta para basar el cuidado y aprovechamiento del ambiente.

El crecimiento de Quintana Roo ha estado favorecido por la actividad turística. Como se ha apuntado en este trabajo, el crecimiento de indicadores macroeconómicos propiciado por el turismo en Cancún ha beneficiado a las finanzas públicas del país por los ingresos de divisas vía inversiones extranjeras e ingresos turísticos, pero no al desarrollo equilibrado al interior del estado. Aquí es interesante traer a colación la opinión de Chávez de Paz (2008) cuando señala que el hecho de que el crecimiento económico no genere una tasa de empleo significativa como para que se note el impacto en la disminución de la pobreza, expresa que la política económica gubernamental y la política empresarial coinciden en no crear las condiciones para el crecimiento económico trascienda, lo cual apunta que la política burocrática del gobierno es un factor que impide una tasa más alta de generación de empleo. En este caso, además del limitante burocrático, está la falta de una política de desarrollo endógeno para las regiones más rezagadas, desarrollo endógeno que requiere ser impulsado para permitir dinamizar las capacidades locales y así ampliar las oportunidades de empleo. Becerra y Diez (2008) apuntan que el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples. El objetivo de la nueva estrategia de desarrollo regional es el desarrollo de territorios en un

entorno competitivo en que los niveles de incertidumbre y tolerancia son elevados, y es por ello que se potencia y fomenta la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad del capital humano y la flexibilidad del sistema productivo. Estos aspectos parecen ser la forma más adecuada de responder a los desafíos actuales.

Capítulo 4

Especialización productiva de Quintana Roo: un análisis de base económica regional

El desarrollo económico en términos regionales se ocupa tanto de la producción de riqueza como de su distribución territorialmente equitativa para mejorar el nivel de vida de los habitantes. Para el desarrollo económico regional, la generación de riqueza es viable en áreas marginadas o deprimidas si se aprovechan las capacidades internas y sus potencialidades endógenas. En palabras de Alburquerque (1999), primeramente hay que lograr la productividad para luego acceder a la competitividad necesaria en la globalización. Para lo anterior se necesita conocer las capacidades y potencialidades internas o endógenas de toda economía, sea esto visto también como la vocación de la tierra y la capacitación de su mano de obra. A este conocimiento se llega cuando se estudia la especialización productiva de una economía local. El desarrollo endógeno basado en la especialización productiva depende del tipo de políticas públicas adoptadas que inducen o retardan el desarrollo local y de allí el desarrollo regional equilibrado, tema visto en el capítulo 2.

Analizamos cómo la internacionalización de la economía de Quintana Roo se fue dando, desde tiempos históricos hasta la actualidad (ver capítulo 3), ahora pasaremos a estudiar la producción local para acercarnos a la parte endógena del territorio. Este análisis local lo hacemos tomando como base a los municipios que componen el estado de Quintana Roo. En el desarrollo regional, el protagonismo

principal y decisivo recae sobre los recursos endógenos (del interior de la región) como en la mano de obra cualificada, los recursos naturales y la infraestructura, para optimizar las ventajas comparativas que todo el territorio posee. Ya no vale afirmar que “el municipio” no tiene nada que ofrecer, puesto que una economía local siempre tiene recursos económicos, sociales y naturales muy valiosos. Se trata por lo tanto, de conocer y obtener la máxima rentabilidad de los recursos endógenos que todo municipio contiene. Es sobre dichos recursos endógenos donde debe girar la planificación económica del territorio para impulsar el desarrollo local y regional (Pérez y Carrillo, 2000).

Es bajo este tenor que a continuación analizaremos la especialización productiva de Quintana Roo por municipio, entre los años 1970 a 2003, para conocer las ventajas comparativas de los recursos endógenos, con el propósito de guiar el papel del Estado y de los actores importantes de cada municipio²¹ en la formulación e implementación de políticas públicas que optimicen los recursos endógenos de cada región para que se logre el desarrollo local y regional. Un beneficio más en este enfoque participativo es la coordinación intersectorial en las tareas de planeación y ejecución de programas y proyectos a través del trabajo colaborativo entre las Secretarías involucradas en el desarrollo local.

Las políticas sectoriales gozan de mayor conocimiento dentro de la política de desarrollo nacional y estatal. Éstas intentan mejorar la eficiencia y productividad de los tres sectores productivos, es decir: el primario, secundario y terciario. Para el desarrollo local, las políticas sectoriales deben complementarse con otras políticas que conduzcan al reforzamiento de las economías locales. Para ello, las mejoras permanentes en la formación y cualificación de la mano de obra, junto con las innovaciones tecnológicas, su control y difusión, constituyen los pilares básicos del desarrollo local (Pérez y Carrillo, 2000). El estudio de la especialización productiva para el desarrollo endógeno se vuelve importante en Quintana Roo dada la alta concentración de la población ocupada en las actividades del sector terciario y la poca participación en los otros sectores, lo cual se debe a la promoción excesiva de políticas sectoriales y la poca atención a las políticas regionales para el desarrollo local; situación que produce el desarrollo regional desequilibrado.

²¹ En este estudio los actores claves se agrupan en tres sectores: privado, público y social. Esto nos permite crear sinergias que conducen al trabajo colaborativo para el desarrollo.

El siguiente cuadro da cuenta de la evolución de la población ocupada en Quintana Roo desde 1980 hasta el 2008 por sectores económicos. Se puede apreciar cómo la población ocupada en el sector primario ha disminuido mientras que en el sector terciario ha aumentado. Para la zona rural, esto significa migración hacia los centros turísticos y una continua baja en la cantidad y calidad de la producción agropecuaria, mientras que en las zonas urbanas, el aumento de población significa el incremento de demanda de servicios sociales como educación, salud y vivienda. Por otro lado, la evolución decreciente de la población ocupada en el sector primario nos indica la continua ausencia de articulación entre este sector y el terciario, realidad que se manifiesta en un sector primario de Quintana Roo en situación de subsistencia, de dependencia en subsidios asistencialistas e intentos fallidos de mejorar la producción y la comercialización, en la mayoría de los casos.

Cuadro 17
Distribución Porcentual de la Población Ocupada
por Sector, Quintana Roo, 1980 – 2008.

Sectores	1980	1990	2000	2004	2008
Primario	29.3	19.7	10.5	8.9	6.1
Secundario	11.6	15.4	16.2	12.9	17.3
Terciario	34.0	52.3	65.8	72.2	76.2
No Especificado	24.3	6.0	2.2	0.0	0.4

Fuente: INEGI, X y XI Censo General de Población y Vivienda. México y Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2005 y 2009.

Desde una perspectiva estatal (macroregional) Quintana Roo goza de indicadores económicos favorables: alta tasa de empleo, ingresos por divisas, inversiones extranjeras crecientes, numerosas unidades económicas, entre otros. Todo lo anterior propulsado por la terciarización de la economía en torno al turismo. En un análisis municipal (microregional) observamos que el turismo no es vocación homogénea en todo el estado, lo que provoca la diferenciación en crecimiento y desarrollo entre municipios. Conocer la vocación de cada municipio se hace importante para impulsar el desarrollo local de Quintana Roo para reducir las diferenciaciones regionales.

4.1. Diagnóstico municipal de capacidades endógenas

A continuación ofrecemos un diagnóstico municipal necesario como punto de partida para la adecuada planeación del desarrollo local a partir de las capacidades endógenas de cada municipio en cuanto a su desempeño económico productivo. Según Morales (1998) para que un diagnóstico sea útil, debe ofrecer información adecuada para *tomar decisiones*, es decir que los datos estadísticos de los indicadores económicos se convierten en información útil para identificar las *oportunidades de intervención* gubernamental y/o privada para mejorar y expandir las opciones de desarrollo de la población.

4.1.1. Análisis de la base económica y la productividad municipal

El primer segmento de este diagnóstico se refiere al aspecto económico productivo que se realiza a través del análisis de la base económica municipal, o también conocida como la especialización productiva que tiene como propósito identificar la especialización productiva de una unidad territorial determinada (en este caso el municipio), para lo cual asume que una economía local puede dividirse en dos sectores:

- I. *sector básico (sb)*, integrado por las actividades productivas y de servicios que dependen fundamentalmente de la demanda externa. En términos generales, se considera parte de este sector la producción de manufacturas, la minería, las actividades agropecuarias de exportación y el turismo.
- II. *sector no básico (snb)*, integrado por las actividades que dependen principalmente de la demanda interna. Se consideran parte de este sector las actividades orientadas a la economía local, las actividades del gobierno local, pero no así las de los gobiernos estatal y nacional.

Para Morales (1998) el motor fundamental del crecimiento económico local se encuentra en el sector básico de la economía, porque las actividades del *sb* ingresan, por sus ventas en el exterior, dinero adicional a la economía local. Parte de este dinero permanece dentro de ésta e incrementa la demanda de los bienes y servicios provistos por las actividades no básicas. Como resultado de esta situación, si el *sb* prospera, esto es, si se registra un incremento de sus ventas en el exterior, el monto adicional de recursos que ingresa a la localidad por concepto de estas ventas, elevará la demanda local y con ello el nivel de la actividad económica. Es decir que Morales privilegia al sector básico como motor del crecimiento local. Otros autores como Pérez Ramírez y

Carrillo Benito (2000), sostienen que el sector no básico es el más importante puesto que es el que consolida una estructura económica productiva de los recursos endógenos del territorio, lo cual una vez fortalecida permite aprovechar a lo máximo los beneficios de la exportación. Alburquerque (1999) hace alusión a esta postura cuando plantea que primero hay que lograr la productividad para poder ser productivos, dado que la productividad se alcanza a través de la utilización eficiente de los recursos endógenos calificados (naturales y materiales) y cualificados (humanos). Sin embargo, el análisis estadístico que ofrece Morales (1998) para conocer la productividad local es importante para proponer políticas de desarrollo endógeno, dado que éste es el concepto importante con el que en la práctica estamos proponiendo alcanzar un desarrollo regional más equilibrado. Puesto esto en claro, ocuparemos el modelo planteado por Morales (1998) para conocer la base económica o especialidad productiva de los municipios de Quintana Roo.

Para calcular la especialización productiva se utiliza el coeficiente de localización (*cl*), que mide el grado de especialización productiva de una localidad con respecto a su territorio. Es importante mencionar que en este estudio, por su naturaleza regional que implica un desarrollo equilibrado, las cantidades relativas son las que interesan, por lo que la unidad es el punto de referencia. Cuando este cálculo se utiliza en el análisis de la base económica, el *cl* es conocido como *coeficiente de especialización*. Éste se define como la razón entre la participación de una actividad, productiva o de servicios, en la economía local y la participación de esa actividad en la economía estatal:

$$cl = \frac{(e_i^t / e_T^t)}{(E_i^t / E_T^t)}$$

Donde:

e_i^t : empleo municipal en la actividad *i* en el año *t*

e_T^t : empleo municipal total en el año *t*.

E_i^t : empleo estatal o nacional en la actividad *i* en el año *t*.

E_T^t : empleo estatal o nacional total en el año *t*.

Para realizar los cálculos correspondientes se utiliza la población ocupada en las ramas productivas. El *cl* puede asumir los siguientes valores: (i) $cl = 1$, lo cual nos indica que estas actividades tienen una aportación relativa al empleo local similar a la que tienen en la economía estatal. Esta situación puede interpretarse como la existencia

de una producción local suficiente para abastecer la demanda local. Pero al mismo tiempo no existen excedentes exportables; (ii) $cl < 1$, la menor participación relativa se interpreta como una insuficiente producción local y por lo tanto es necesario importar este tipo de bienes o servicios; y (iii) $cl > 1$, cuando la economía local registra una especialización en estas actividades. En este caso se asume que su producción excede a la demanda local y por ello se exporta. Las actividades que se ubican en los casos (i) o (ii) se consideran parte del sector no básico (snb) y los casos (iii) se consideran como actividades del sector básico (sb) de la economía local. De aquí lo importante es realizar la tipología de la especialización productiva de cada municipio del territorio para conocer a fondo su vocación productiva.

Para elaborar la tipología es necesario calcular la productividad de cada rama a nivel municipal y estatal para conocer la razón de productividad, expresión (3). En primer término se estiman las productividades del trabajo a escala municipal y estatal. En este caso las expresiones (1) y (2), respectivamente:

$$p_i^t = vab_i^t / e_i^t \quad (1)$$

Donde:

vab_i^t : valor agregado bruto municipal en la actividad i en el año t.

e_i^t : empleo municipal en la actividad i en el año t

$$P_i^t = VAB_i^t / E_i^t \quad (2)$$

Donde:

VAB_i^t : valor agregado bruto estatal en la actividad i en el año t.

E_i^t : empleo estatal en la actividad i en el año t

La razón entre productividades se calcula como:

$$v_i^t = p_i^t / P_i^t \quad (3)$$

La razón de productividad puede dar los siguientes resultados: (i) *productividad municipal mayor a la productividad estatal*, $v_i^t > 1$, esto es así porque localmente se requieren menos empleos para generar una unidad de producto que los que se requieren a escala estatal; (ii) *productividad municipal menor a la productividad estatal*: $v_i^t < 1$, bajo esta situación se requieren más empleos para generar una unidad de producto que los que se requieren a escala estatal; y (iii) El municipio y el estado comparten el mismo nivel de productividad, $v_i^t = 1$.

Con base en la información sobre la especialización de la economía municipal y la razón de productividades del trabajo de sus actividades, se construye una tipología útil para valorar la vocación productiva, o según Morales (1998), los proyectos

potenciales de inversión. Cada actividad se clasifica por su *posición* (ubicación en el *sb* o en el *snb*) y por su *desempeño* (productividad relativa mayor o menor a la unidad). La Figura 13 muestra los resultados posibles de esta doble caracterización de las actividades económicas.

Figura 14
Tipología de las actividades por su posición y desempeño

Posición (especialización productiva)	Desempeño (productividad)	
	$v_i^t < 1$	$v_i^t > 1$
<i>Sb</i> $cl \geq 1$	<i>II</i>	<i>I</i>
<i>Snb</i> $cl < 1$	<i>III</i>	<i>IV</i>

Donde:

sb : sector básico

snb : sector no básico

$v_i^t < 1$: productividad municipal de la rama *i* menor a la productividad estatal en esa rama.

$v_i^t > 1$: productividad municipal de la rama *i* mayor a la productividad estatal en esa rama.

Según el resultado del coeficiente de especialización y da la razón de productividad, las ramas económicas se ubicarán en los cuadrantes con la interpretación siguiente:

- I. Posición dinámica y desempeño productivo:* actividades con ventajas para impulsar a la economía local.
- II. Posición dinámica y desempeño no productivo:* actividades que requieren inversiones para mejorar su productividad y aprovechar su posición.
- III. Posición no dinámica y desempeño no productivo:* actividades en las que debe inducirse el crecimiento de su productividad.
- IV. Posición no dinámica y desempeño productivo:* actividades cuyo desempeño puede inducir la especialización, es decir, modificar su posición de no dinámica a dinámica.

4.1.2. Tipología de las actividades económicas municipales

El análisis se realiza con datos estadísticos obtenidos en las publicaciones de los Censos Económicos de Quintana Roo de 1975 al 2004 del INEGI correspondientes a la

población ocupada y el valor bruto de la producción por ramas. Se procedió con el cálculo de los coeficientes de localización para determinar la base económica a través de la diferenciación entre las ramas económicas que forman el sector básico (coeficiente mayor a 1) y el sector no básico (coeficiente mayor o igual a 1). Posteriormente se calcularán las razones de productividad de cada rama a nivel municipal para determinar la tipología de las actividades de los municipios del Quintana Roo de 1975 a 2003. A continuación presentamos las tipologías por municipio y por cuadrante.

4.1.2.1. Tipología de actividades de Cozumel

Cozumel del maya yucateco "**cuzam**" que significa "*golondrina*" y "**Lumil**" que significa "*tierra de*" forman la palabra **Kuzamil**: *Tierra de las golondrinas*, es una isla mexicana, la tercera más grande y la segunda más poblada del país. Se ubica al sureste de México, en el Mar Caribe, a unos cincuenta kilómetros de Cancún. De acuerdo con cifras del Censo de Población y Vivienda del 2005, en el municipio había 73,193 habitantes permanentes, de los cuales 71,401 personas residían en la cabecera municipal, llamada "San Miguel de Cozumel". El resto de la población se localiza en otras 134 localidades con poblaciones que oscilaban entre 1 y 282 habitantes. La isla mide alrededor de 48 kms de norte a sur y 16 kms de este a oeste. Ubicada a 20 kms al este de la península de Yucatán, tiene una extensión de 647,33 km². También Cozumel cuenta con el punto más oriental del país, denominado "Punta Molas".

Como vimos más arriba, Cozumel fue uno de los primeros municipios que incursionó en el turismo, incluso antes de los años 50 cuando decayó la copra. Su repunte en el crecimiento económico vino en los años 70 al estar incluido dentro del proyecto Cancún, donde al turismo se le dio una nueva cara. La estructura productiva endógena de Cozumel se analiza a continuación en base al estudio de su base económica, el cual se resume en el Cuadro 18.

En el cuadrante I de la tipología de Cozumel se ubican las ramas que pertenecen al sector básico de la economía y que a su vez cuentan con un desempeño productivo al resultar su razón de productividad mayor a uno. En este cuadrante se ubican las ramas más importantes de la economía, pues según Morales (1998) estas actividades cuentan con ventajas para impulsar a la economía local. En el caso de Cozumel solamente la confección de prendas de vestir y textiles eran actividades importantes en 1975 y 1988, respectivamente, siendo éstas del sector secundario. En 1993 y 1998 se amplían las ramas con actividades correspondientes al sector terciario: comercio y servicios, y la

elaboración de productos de panadería, y fabricación y reparación de muebles de madera que son actividades del sector secundario. Desde 1993 se ve el perfil turístico de Cozumel al presentarse actividades relacionados con los servicios de agencia de viajes, y en 1998 actividades relacionadas con el transporte terrestre y por agua. Para el 2003, las actividades se ven reducidas presentándose la elaboración de productos lácteos que es del sector primario y construcción del sector secundario. La única actividad que se sostiene de 1993 a 1998 es el comercio de productos no alimenticios al por menor, en establecimientos especializados, y de 1998 a 2003 la de transporte marítimo.

Cuadro 18
Cozumel, Tipología de actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Productos de madera, excluye muebles (1975) Productos lácteos (1988) Elaboración de productos de panadería (1988, 2003) Molienda de nixtamal y fabricación de tortillas (1988) Confección de prendas de vestir (1988) Otros servicios de alquiler (1993, 1998) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 1998) Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998) Transporte por agua (1993) Transporte aéreo (1993, 1998) Pesca (2003) Fabricación de estructuras metálicas y productos de Herrería (2003) Alquiler de automóviles, camiones y otros transportes terrestres (2003) Alquiler de maquinaria y equipo industrial, comercial y de servicios (2003)	Prendas de vestir (1975) Confección con materiales textiles, incluye la fabricación de tapices y alfombras de fibras blandas (1988) Comercio de productos no alimenticios al por Menor (1993, 1998) Servicios de agencias de viajes (1993) Transporte terrestre (1998) Transporte por agua (1998, 2003) Elaboración de productos de panadería (1998) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye Colchones (1998) Productos lácteos (2003) Otros trabajos especializados para la construcción (2003)
Sector no básico	Fabricación y reparación de muebles (1988, 1993) Fabricación de cemento, cal, yeso (1988, 1993) Fabricación de estructuras metálicas (1988, 1993, 1998) Extracción y/o beneficio de rocas (1993, 2003) Fabricación de productos de aserradero (1993, 1998) Comercio de productos no alimenticios al por mayor (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios al por menor (1993) Comercio al por menor de automóviles (1993, 1998) Estaciones de gasolina (gasolineras) (1993) Servicios inmobiliarios (1993, 1998) Servicios médicos (1993) Prestación de servicios profesionales (1993) Materiales textiles (1998) Edificación (1998, 2003) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1998) Comercio al por mayor de bebidas y tabaco (2003) comercio al por menor de automóviles y camionetas (2003) Servicios relacionados con los servicios inmobiliarios (2003) Transporte aéreo (1998, 2003)	Industria de la carne (1988) Elaboración de productos de panadería (1993) Pesca (1998) Imprentas, editoriales (1988, 1993) Productos lácteos (1993, 1998) Confección de prendas de vestir (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor (1993) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1993) Servicios de asociaciones comerciales, profesionales y laborales (1993, 1998) Autotransporte de carga (1998) Transporte por agua (1998) Instalaciones y equipamiento en Construcciones (2003) Comercio al por menor de alimentos (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo , 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

En el cuadrante II se ubican las ramas de actividad que pertenecen al sector básico ($CEP > 1$) pero que su productividad municipal con respecto al estado es no productivo ($v_i^t < 1$). Según Morales (1998) estas actividades requieren inversiones para mejorar su desempeño y para aprovechar su posición en el sector básico. Vemos como, a través de los años las actividades en este cuadrante van aumentando y diversificándose, desde productos de madera en 1975, pasando por productos lácteos, de alimentación básica y textiles en 1988. De 1993 en adelante los servicios toman importancia sobre todo los relacionados con el turismo. En el 2003 se nota una leve diversificación de las actividades en este cuadrante ya que aparece la pesca, elaboración de estructuras metálicas y pan, complementándose con los servicios de comercio, financieros y turísticos.

El cuadrante III muestra las actividades que pertenecen al sector no básico, lo cual significa que son actividades que no cuentan con excedente de producción para venderlo fuera de su localidad. Pero esto también nos indica que son actividades que se mantienen con la demanda interna y que son importantes para el desarrollo endógeno de Cozumel. Según Morales (1998) estas actividades se encuentran en la peor situación y deben ser inducidas para lograr el crecimiento de su productividad. Vemos que en 1988 estas actividades se relacionaban con la fabricación de muebles, cemento y estructuras metálicas, en 1993 a las actividades anteriores se le añade el comercio de productos alimenticios, no alimenticios, automóviles y gasolina, como también servicios inmobiliarios, médicos, educativos, profesionales, de comunicaciones, de alquiler y financieras. En 1998 se mantienen algunas actividades de fabricación y de comercio y se añaden otros servicios relacionados al transporte y de edificación. Para 2003 encontramos una mayor diversidad de actividades desde la minería, la edificación, el comercio y los servicios. Dentro de este cuadrante también se encuentran actividades relacionadas con el turismo.

El cuadrante IV representa las actividades económicas con posición no dinámica por ubicarse en el sector no básico, pero con desempeño productivo. Según Barragán (1998) estas actividades pueden alcanzar la especialización dado su desempeño, es decir, que se puede modificar su posición de no dinámica a dinámica. Todas estas actividades registraron razones de productividad mayor al nivel del estado. Dentro de éstas encontramos productos de carne, lácteos, panadería, textiles e imprentas, actividades comerciales alimenticios y no alimenticios, y de servicio relacionados con

asociaciones comerciales, centros recreativos, de reparación y de transporte terrestre. En 1998 la pesca ocupa un lugar dentro de éstos, transporte de carga y de agua, y servicios médicos, y en el 2003 se añade la construcción.

El análisis de base económica nos arroja que Cozumel está compuesta mayormente por ramas de actividad *no productivas* en su *sector básico*. En 1998 el transporte por agua y terrestre son *productivos*, pero para el 2003 solamente el primero mantiene su desempeño (cuadrante I). El *sector no básico* que representa el mercado local también está compuesto por actividades mayormente *no productivas* (cuadrante III). Dentro de este también se encuentran actividades relacionadas al turismo. Entre las actividades del *sector no básico*, pero *productivas* (cuadrante IV) encontramos la pesca en 1998, como también productos de carne, lácteos, prendas de vestir e imprentas, actividades que pueden pasar al sector básico si se inserta al mercado exterior.

4.1.2.2. Tipología de actividades de Felipe Carrillo Puerto

Felipe Carrillo Puerto se encuentra localizado en el centro del estado y su cabecera es la ciudad del mismo nombre, anteriormente conocido como Santa Cruz de Bravo y Chan Santa Cruz. El municipio tiene una extensión de 13,806 kilómetros cuadrados por lo que es el segundo más extenso del estado y ocupa el lugar 19 entre los más grandes de México; limita al norte con el municipio de Tulum (creado en 2008), al oeste con el municipio de José María Morelos y al sur con el municipio de Othón P. Blanco, al noroeste limita con los municipios del vecino estado de Yucatán.

Dentro del municipio se encuentra la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, una de las principales zonas protegidas del país, que incluye selva tropical, manglares, marismas y lagunas; declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1987. En el territorio del municipio hay un total de 128 localidades. Felipe Carrillo Puerto es uno de los tres municipios que conforman la región centro del estado de Quintana Roo. Se caracteriza por una población mayormente indígena que se asienta en una zona rica en recurso maderero.

La ubicación de amplias zonas madereras en el municipio de Felipe Carrillo Puerto se ve reflejada en el cuadrante I en el aprovechamiento de este recurso y la fabricación de productos asociados a ello. Tanto para 1993, 1998 y 2003 la actividad maderera es dinámica como competitiva, junto con el comercio al por menor de combustible y los servicios de asociaciones comerciales.

Cuadro 19
Felipe Carrillo Puerto, Tipología de las actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Extracción y/o beneficio de rocas, arena y arcilla (1993,1998, 2003) Fabricación de estructuras metálicas y productos de herrería (2003) Industria de la carne (1993) Elaboración de productos lácteos (1993,1998, 2003) Confección de prendas de vestir (1993,1998, 2003) Fabricación de envases y otros productos de madera y corcho, excluye muebles (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor (1993,1998, 2003) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993,1998, 2003) Comercio al por mayor de productos textiles y calzado (2003) Estaciones de gasolina (1993,1998) Servicios de asociaciones comerciales, profesionales y Laborales (1993) Servicios personales diversos (1998) Servicios médicos de consulta externa (2003) Servicio de reparación y mantenimiento automotriz (1993, 1998, 2003) Reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo agropecuario, industrial, comercial y de servicios (2003) Servicios relacionados con el transporte terrestre (1993,1998, 2003)	Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1993,1998,2003) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1993) Servicios de asociaciones comerciales, profesionales y laborales (1998) Comercio al por menor de combustibles (2003)
Sector no básico	Confección de prendas de vestir (1975,1988) Fabricación de estructuras metálicas (1988, 1993) Imprentas, editoriales e industrias conexas (1993, 1998, 2003) Comercio al por menor de automóviles. Incluye llantas y refacciones (1993, 1998) Servicios de alquiler de bienes inmuebles (1993, 1998, 2003) Servicios de alquiler de equipo, maquinaria y mobiliario (1993, 1998, 2003) Servicios educativos prestados por el sector privado (1993, 1998, 2003) Servicios médicos, odontológicos y veterinarios prestados por el sector privado (1993, 1998, 2003) Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998, 2003) Servicios en centros recreativos prestados por el sector privado (1993, 1998, 2003) Pesca (2003) Autotransporte de carga (2003) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 2003)	Comercio de productos no alimenticios al por mayor (1993) Comercio de productos alimenticios al por menor (1993, 1998) Prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados. Excluye los agropecuarios (1993) Fabricación de estructuras metálicas, tanques y calderas industriales, incluso trabajos de herrería (1998)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

El cuadrante II registra las actividades que, no obstante pertenecer al sector básico porque cuentan con un excedente exportable, son no productivos. Entre estas actividades se encuentra la extracción de rocas y arena, fabricación de estructuras metálicas, industria de la carne, elaboración de productos lácteos, prendas de vestir y algunos productos de madera. Así también se encuentra la actividad comercial al por mayor y al menudeo de productos alimenticios, no alimenticios, gasolina y de productos textiles, servicios médicos, personales, de asociaciones comerciales, de asistencia social, de reparación automotriz, de equipo agropecuario, industrial, comercial, servicios de reparación para los hogares, servicios de esparcimiento y restaurantes, y el de transporte

terrestre. Es importante mencionar que estas actividades requieren de impulsos económicos para mejorar su productividad, volverse productivos y aprovechar su posición dinámica.

La confección de prendas de vestir que aparecen como actividades no básicas y no productivas para 1977 y 1988 (cuadrante III), se incorpora entre las actividades básicas aunque no productivas en 1993, 1998 y 2003 (cuadrante II). Las actividades del cuadrante III son importantes en el mercado local por lo que básicamente está constituido por servicios y comercios diversos, entre ellos confección de prendas de vestir, fabricación de estructuras metálicas, comercio al por menor de automóviles, servicios de alquiler de bienes inmuebles y equipos, servicios educativos y médicos, hoteles y servicios recreativos prestados por el sector privado. En el 2003 aparece la pesca, autotransporte de carga y servicios de restaurantes, entre otros. Estas actividades podrían mejorar su productividad para ofrecer mayor calidad a sus consumidores.

El cuadrante IV muestra las actividades económicas no básicas pero importantes en el mercado local y que son productivas a nivel estatal. Estas actividades están presentes solamente para 1993 y 1998 e incluyen el comercio de productos alimenticios y no alimenticios, prestación de servicios profesionales y fabricación de productos metálicos. Estas actividades podrían ser impulsadas para mejorar su posición de no básica a básica, lo cual permitiría un excedente exportable, sobre todo para la fabricación de estructuras metálicas y los servicios profesionales, técnicos y especializados.

En lo endógeno, el municipio cuenta con un *sector básico* cuya mayoría de actividades son *no productivas*, las dos únicas actividades que son productivas en este sector se relacionan con la madera y con estructuras metálicas. El *sector no básico*, importante en el mercado local está constituido por servicios y comercios diversos que mayormente son *no productivos* (cuadrante III). Entre éstas, en el 2003 aparece la pesca, autotransporte de carga y servicios de restaurantes, entre otros. Las actividades económicas *no básicas y productivas* (cuadrante IV) son pocas, para el año 2003 no registra actividad en esta categoría.

4.1.2.3. Tipología de actividades de Isla Mujeres

Isla Mujeres se ubica en el Mar Caribe, muy cerca de la Península de Yucatán, al sureste de México. El municipio de Isla Mujeres (que incluye parte de territorio continental) se ubica a trece kilómetros de la ciudad de Cancún, el principal polo turístico de la región.

Isla Mujeres fue descubierta por los españoles durante una expedición comandada por Francisco Hernández de Córdoba en el año de 1517. Al sur de la isla se alza un faro maya, uno de los pocos edificios precolombinos que sobrevivieron a la destrucción de los conquistadores. Isla Mujeres es una isla pintoresca que se localiza cruzando la bahía desde Cancún. Sus aguas tibias y transparentes son el hogar de delfines y tortugas. En la punta sur de la isla hay vestigios de un templo maya. Isla Mujeres fue un santuario dedicado a Ixchel, diosa maya de la fertilidad a la que la mujer maya debía peregrinar como parte de su paso de niña a mujer. La Isla se volvió mundialmente famosa en los años 70, cuando el documental “La Cueva de los Tiburones Dormidos” fue presentado al mundo por el famoso marino mexicano Ramón Bravo. La isla también es conocida por sus hermosos paisajes submarinos. El municipio de Isla Mujeres pertenece a la región norte del Estado de Quintana Roo. Como vimos anteriormente, es uno de los primeros municipios que incursionó en el turismo.

Cuadro 20
Isla Mujeres, Tipología de las actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	extracción y/o beneficio de rocas, arena y arcilla (1998, 1993) elaboración de productos de panadería (1993) molienda de nixtamal y fabricación de tortillas (1993) fabricación de estructuras metálicas (1993) comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993, 1998) comercio de productos no alimenticios al por menor (1993, 1998, 2003) restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 1998, 2003) hoteles, moteles y similares (2003)	confección de prendas de vestir (1975) elaboración de productos lácteos (1988,) molienda de nixtamal y fabricación de tortillas (1988, 1998, 2003) servicios de alquiler de equipo (1993) servicios de asociaciones comerciales, profesionales y laborales (1993) servicios personales diversos (1993) pesca (1998) servicios relacionados con el transporte por agua (1998, 2003) comercio al por menor de alimentos, bebidas y tabaco (2003)
Sector no básico	fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1988, 1993) elaboración de productos lácteos (1993, 1998, 2003) elaboración de productos de panadería (1998, 2003) confección de prendas de vestir (1993, 1998, 2003) fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1993, 1998) imprentas, editoriales e industrias conexas (1993, 1998, 2003) comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor (1993, 1998, 2003) comercio de productos alimenticios al por menor (1993, 1998) comercio al por menor de combustibles (1998, 2003) servicios médicos (1993, 1998, 2003) servicio de reparación (1993, 1998, 2003) hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998) servicios de agencias de viajes y almacenaje (1993, 1998, 2003)	servicios en centros recreativos y deportivos y otros servicios de diversión (1993) fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1988, 1993) fabricación y reparación de muebles (1998) servicios de esparcimiento relacionados con la cinematografía, teatro, radio y televisión (1998) reparación y mantenimiento de automóviles (2003) fabricación de estructuras metálicas y productos de herrería (2003) fabricación de maquinaria y equipo para la industria metalmecánica (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

El cuadrante I (Cuadro 20) que muestra las actividades de mejor desempeño por su posición dinámica y competitiva está conformada por pocas actividades que van desde la confección de prendas de vestir, únicamente para el año 1975, elaboración de productos lácteos y tortillas para 1988, servicios de alquiler de equipo, de asociaciones comerciales y personales en 1993, la pesca, fabricación de tortillas y el transporte por agua en 1998, finalmente en el 2003 la elaboración de tortillas, el comercio de alimentos y el transporte por agua. La elaboración de tortillas y el transporte por agua son las dos actividades constantes durante el periodo estudiado.

Las actividades económicas del sector básico pero cuyos desempeños son no productivas al nivel estatal (cuadrante II) son en 1988 y 1993 la extracción de rocas, arenas y arcillas, elaboración de pan y tortillas, la fabricación de estructuras metálicas y el comercio de productos alimenticios y no alimenticios al por menor. Para 1998 y 2003 se encuentra la actividad de transporte por agua y terrestre, y servicios de bares, hoteles y restaurantes, actividades importantes para el aprovechamiento de su actividad turística. Tanto en el cuadrante I y II vemos la especialización de Isla Mujeres en actividades relacionados con el turismo, la pesca, extracción de rocas y arena, y el comercio.

Como podemos apreciar, el grueso de las actividades económicas están categorizadas en el cuadrante III. La mayoría de la población del municipio es insular, lo cual hace difícil el acceso de bienes y servicios fuera de su territorio. También notamos la constancia de muchas actividades a lo largo del tiempo en esta categoría. Entre éstas, la fabricación de productos de madera, prendas de vestir, lácteos, pan, productos de imprenta, el comercio de algunos productos alimenticios, y servicios relacionados con agencias de viaje, hoteles, médicos y de reparación, entre otros.

El cuadrante IV presenta las actividades no básicas pero productivas. Vemos que estas actividades son diferentes a través del tiempo, que van desde servicios de centros recreativos y deportivos y otros servicios de diversión en 1993, la fabricación de productos de aserradero en 1998, y la fabricación de estructuras metálicas en 2003.

En general, podemos apreciar que el municipio de Isla Mujeres esta constituida por actividades no básicas y no productivas. Su *sector básico* esta sustentado débilmente en la extracción de rocas, arenas y arcillas, comercio y servicios de restaurantes, bares y centros nocturnos. Estas últimas actividades son importantes para el turismo. En el *sector no básico* también encontramos actividades diversas y de turismo que en general son *no productivos*.

4.1.2.4. Tipología de actividades de Othón P. Blanco

La cabecera del municipio de Othón P. Blanco es la ciudad de Chetumal, que es también la capital del estado. Recibe su nombre en honor de Othón Pompeyo Blanco, quien encabezó la colonización de la región y fundó la ciudad de Chetumal. El municipio de Othón P. Blanco tiene una extensión territorial de 18,760 km², es el más extenso del estado de Quintana Roo, representando el 36.9% del territorio estatal (más de la tercera parte) y ocupa toda la zona sur del estado, es además el quinto municipio más grande de México.

Limita al norte con los municipios de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto del estado de Quintana Roo; al oeste con el Municipio de Calakmul del estado de Campeche, al sur con Belice, y al extremo suroeste con Guatemala, en el Departamento de El Petén. Aunque su suelo está formado por la misma roca caliza del resto de la península que impide las corrientes de agua superficiales, en Othón P. Blanco se encuentran las únicas aguas superficiales de todo el territorio, lo que le da una muy importante característica al territorio, pues ahí podemos encontrar el Río Hondo y el Río Escondido, únicos ríos de toda la península de Yucatán.

El Río Hondo, que señala desde 1898 el límite internacional entre México y Belice, tiene una importancia capital en el desarrollo de la región, debido a que por mucho tiempo constituyó la única vía de comunicación con el interior del territorio; aún hoy una de las principales regiones del municipio es la llamada *Ribera del Río Hondo*, donde se encuentran poblaciones como Álvaro Obregón, Allende, Botes, Sacxan, entre otras.

En el territorio de Othón P. Blanco encontramos una serie de lagunas, entre las que destaca la Laguna de Bacalar, también llamada la Laguna de los Siete Colores, por estar constituida por siete cenotes cuyas aguas desbordaron y constituyeron la laguna, es la más grande de las lagunas y la más conocida de todas, tiene una extensión aproximada de 42 kilómetros de largo por sólo 2 kilómetros de ancho, junto a ella se encuentra la población de Bacalar, la más antigua del municipio, además están la Laguna Guerrero, comunicada a través de un pasaje con la Bahía de Chetumal, la Laguna Agua Salada, la Laguna Chile Verde y la Laguna San Felipe.

La vegetación que se encuentra en el municipio de Othón P. Blanco es mayoritariamente de selva mediana, que se extiende por la mayor parte del interior del municipio y en ella las especies vegetales más representativas son el chicozapote, el

ramón, el guayabillo y el chacá. Zonas más aisladas del interior del municipio se encuentra pobladas por selva alta, en donde se puede encontrar el siricote, el palo de tinte y la caoba. Hacia el suroeste del municipio se encuentran zonas dedicadas a la agricultura de temporal y de riego, siendo el principal cultivo la caña de azúcar. Junto a la costa del mar Caribe se puede localizar principalmente manglares.

La fauna es muy rica y variada, entre las principales especies se encuentra el manatí, mamífero marino que habita en las bahías y lagunas litorales y que se ha convertido en un símbolo de la región, además se pueden encontrar especies como el tepezcuintle, jabalí, venado cola blanca, nutria, tortugas y aves. Para la protección de especies animales y vegetales existen en Othón P. Blanco tres zonas de reserva ecológica, el Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil situada en la costa noreste del territorio, en las cercanías de Mahahual; así como el Santuario del Manatí en la Bahía de Chetumal y la Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro.

En el territorio de Othón P. Blanco se encuentran diversas zonas arqueológicas de importancia. El municipio de Othón P. Blanco es el segundo más poblado de Quintana Roo, tiene una población de 219,763 habitantes (INEGI, 2005), su tasa de crecimiento demográfico anual de 2000 a 2005 es del 1.0%, el 30.7% de los habitantes son menores a 15 años de edad, mientras que el 62.1% se encuentra entre los 64 y los 15 años, el 73.0% de la población se considera urbana por habitar en localidades superiores a los 2,500 habitantes; y un 11.4% de la población de 5 años y más es hablante de alguna lengua indígena. En el territorio del municipio hay un total de 554 localidades.

En el análisis de su base económica, las actividades del cuadrante I son las que se encuentran en la mejor condición, dado su posición dinámica y desempeño productivo a nivel estatal, y son importantes como impulsoras de la economía local. En el municipio de Othón P. Blanco, estas actividades son la fabricación de productos relacionados con la madera que obedece a la existencia de selva en parte de su territorio. También incluye actividades de fabricación de estructuras metálicas y elaboración de prendas de vestir y productos lácteos, así como el comercio de productos no alimenticios, el transporte aéreo y servicios de asistencia social. En general estas actividades son pocas y diversas, y no incluye actividades primarias.

Cuadro 21
Othón P. Blanco, Tipología de las actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Confección de prendas de vestir (1975, 1993, 2003) Industria de la carne (1988, 1993, 1998, 2003) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1988, 1993, 1998) Elaboración de productos lácteos (1993, 2003) Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1993, 1998) Fabricación de cemento, cal, yeso y otros productos (1975, 1988, 1993, 1998, 2003) Pesca (1998, 2003) Edificación (1998, 2003) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor (1993, 1998, 2003) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993, 1998, 2003) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1993, 1998) Comercio al por menor de automóviles (1993, 2003) Servicios relacionados con el transporte por agua (1998, 2003) Servicios relacionados con las instituciones financieras, de seguros y fianzas (1993, 1998) Restaurantes con servicio de meseros (2003)	Fabricación de envases y otros productos de madera y corcho, excluye muebles (1975) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1975) Fabricación de estructuras metálicas, tanques y calderas industriales, incluso trabajos de herrería (1975) Confección de prendas de vestir (1988, 1998) Fabricación de estructuras metálicas (1993, 2003) Elaboración de productos lácteos (1998) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1993, 1998) Autotransporte de carga (1998) Transporte aéreo (2003) Servicios de asistencia social (1993, 1998)
Sector no básico	Fabricación de envases y otros productos de madera y corcho, excluye muebles (1988, 1993, 1998) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 1998) Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998, 2003) Servicios relacionados con el transporte terrestre (1993, 2003) Servicios relacionados con el transporte aéreo (1993, 1998, 2003) Transporte por agua (1998, 2003) Servicios de agencias de viajes y almacenaje (1998, 2003)	Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1993) Servicios de agencias de viajes y almacenaje (1993) Construcción de obras de urbanización (1998) Servicios relacionados con el transporte por carretera (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

La otra parte de las actividades del sector básico son las no productivas por su desempeño relativamente inferior a nivel estatal (Cuadrante II). Observamos que éstas son numerosas, e incluye la confección de prendas de vestir, imprentas, productos relacionados con la madera, industria de carne, fabricación de cemento y el comercio de productos alimenticios y no alimenticios. En 1998 y 2003 aparece la pesca, la edificación y el transporte terrestre y por agua. Es importante mencionar que el municipio cuenta con recursos naturales diversos que le permite una gama de actividades entre estas agrícolas, forestal, ganadera y turística. Situación que se ve reflejado en las actividades de 1998 y 2003. Estas actividades se pueden aprovechar mejor si se les impulsa la productividad.

En el cuadrante III encontramos las actividades económicas del sector no básico y que a la vez no son productivas. Como dijimos anteriormente, éstas sirven básicamente al mercado local, la cual tiene su importancia en el desarrollo endógeno,

aunque su nivel de productividad es un reto para los productores y su mejoría beneficiaría a los consumidores. Estas actividades son diversas y numerosas que incluye desde la elaboración de envases de madera, servicios de hoteles, bares, restaurantes y agencias de viaje. Desde 1993 aparece dentro de éstos, servicios de transporte aéreo, por agua, terrestre y de carga de manera muy significativa. En 2003, se registra la actividad de servicios relacionados con el hospedaje.

El complemento de las actividades económicas no básicas son las que aparecen en el cuadrante IV. Estas registran un desempeño productivo al resultar su productividad relativamente mayor que el del estado. Éstas también sirven al mercado local con la ventaja de poderseles impulsar para cambiar su posición a básicas. Encontramos dentro de éstas la fabricación de madera, servicios de agencia de viajes y transporte por carretera y construcción de obras de urbanización.

En general observamos que la especialización productiva de Othón P; Blanco se sostiene de actividades que son no productivas como la fabricación de productos relacionados con la madera y los servicios relacionados con el turismo. Mientras que las productivas son fabricación de estructuras metálicas y comercio de productos no alimenticios al por menor.

4.1.2.5. Tipología de actividades de Benito Juárez

Benito Juárez tiene su cabecera en la ciudad de Cancún, famoso destino turístico internacional. El municipio de Benito Juárez se encuentra en la zona norte del estado de Quintana Roo, limita al norte con el municipio de Isla Mujeres, al oeste con el de Lázaro Cárdenas y al sur con el de Solidaridad. Tiene una extensión territorial de 1,664 km² que representan el 3.27% del total del territorio de Quintana Roo. El territorio de Benito Juárez es completamente plano, alcanzando apenas una elevación de 10 msnm, teniendo únicamente una suave declinación oeste-este hacia el mar. Como en el resto de la península de Yucatán, la porosidad del suelo hace imposible que existan corrientes fluviales superficiales en el centro del estado, existiendo únicamente cenotes y varias lagunas, la más importante de todas es la Laguna Nichupté y otras menores que la rodean, como la Laguna Bojórquez y la Laguna Río Inglés que se encuentran situadas entre la Isla Cancún (en donde se halla la Zona Hotelera de Cancún) y el continente, esta laguna es parte integral de la zona turística y en ella se practican deportes acuáticos. Prácticamente la totalidad del municipio se encuentra cubierto por selva media, siendo abundantes en ella árboles como el zapote, el ramón, así como el árbol del chicle; las

zonas costeras de las lagunas se encuentran pobladas por manglares los cuales debido al desarrollo económico, principalmente con fines turísticos, han visto mermada su extensión y puesto en riesgo su supervivencia. La principal fauna está formada por mamíferos como el tapir y el jaguar, aves y numerosas especies acuáticas que habitan las aguas próximas a la costa. Frente a las costas de Benito Juárez, se encuentra parte del llamado **Sistema Arrecifal Mesoamericano**, de enorme diversidad biológica y que forma el Parque Nacional Arrecife de Puerto Morelos. El municipio tenía una población de 572,973 habitantes según INEGI (2005); la tasa de crecimiento anual de la población es de 5.6%, el segundo más elevado de Quintana Roo, únicamente superado por el del municipio de Solidaridad; el 26.3% de la población es menor de 15 años, mientras que el 55.9% se encuentra en el rango entre 15 y 64 años, la población es eminentemente urbana, pues el 96.4% de ella vive en localidades que superan los 2,500 habitantes, finalmente, el 11.9% de la población de 5 años y más es hablante de una lengua indígena. El enorme crecimiento demográfico que ha tenido lugar en el municipio de Benito Juárez ha creado la falta de servicios urbanos, el crecimiento anárquico y grandes problemas de delincuencia y seguridad pública, una de las zonas más afectadas es el ejido Alfredo V. Bonfil, que originalmente debía ser el principal proveedor de recursos agropecuarios a Cancún, sin embargo, se ha convertido en una zona conurbada con graves carencias de servicios públicos. La migración de población al municipio de Benito Juárez es el principal motivo de su crecimiento poblacional por el acelerado crecimiento económico debido al turismo que se traduce en una enorme fuente de empleo que no se encuentra en muchas otras zonas, sobre todo rurales, del sureste del país. Ésto nos lleva a que un total de 429,389 habitantes mayores de 5 años tuvieran un lugar de residencia diferente con anterioridad a octubre de 2000, de ellos 363,073 habitaban en algún otro municipio del estado de Quintana Roo, mientras que 61,854 lo hacían en otro estado de la República. El mayor número de migrantes, 10,436, provinieron del estado de Yucatán, en segundo lugar, 9,761, provinieron de Tabasco, en tercer lugar, 8,800, lo hicieron del Distrito Federal, y en cuarto lugar, 8,063, del estado de Veracruz. Además un total de 1,164 habitantes son procedentes de los Estados Unidos y 1,598 habitantes desde algún país diferente. En el territorio del municipio hay un total de 554 localidades.

Cuadro 22
Benito Juárez, Tipología de las actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Confección de prendas de vestir (1975) Servicios de agencias de viajes y almacenaje (1993) Confección con materiales textiles (1998) Construcción de obras de urbanización (1998) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1998) Restaurantes con servicio de meseros (2003)	Fabricación de envases y otros productos de madera y corcho, excluye muebles (1988, 1993) Imprentas, editoriales e industrias conexas (1988, 1993, 1998, 2003) Fabricación de cemento, cal, yeso y otros productos (1988, 1998) Fabricación de estructuras metálicas (1988, 1998) Comercio de productos no alimenticios al por mayor (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios al por menor (1993, 1998) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 1998) Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998, 2003) Servicios relacionados con el transporte aéreo (1993, 1998, 2003) Servicios de agencias de viajes y almacenaje (1998, 2003) Servicios relacionados con el transporte terrestre (1993, 2003)
Sector no básico	Confección de prendas de vestir (1975) Fabricación de estructuras metálicas (1993, 2003) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1993) Extracción y/o beneficio de rocas, arena y arcilla (1993, 1998) Elaboración de productos lácteos (1998, 2003) Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1998) Servicios relacionados con el transporte terrestre (1998) Servicios relacionados con el transporte por agua (1998, 2003) Pesca (2003) Servicios relacionados con el transporte aéreo (2003)	Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1988, 1993) Industria de la carne (1993, 1998) Confección de prendas de vestir (1993, 1998) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993, 1998) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1993, 1998) Otros servicios de alquiler (1993, 1998) Autotransporte de carga (1998, 2003) Minería de arena, grava, arcilla y otros minerales (2003) División de terrenos y construcción de obras de urbanización (2003) Otros trabajos especializados para la construcción (2003) Confección de alfombras, blancos y similares (2003) Comercio al por mayor de bebidas y tabaco (2003) Inmobiliarias y corredores de bienes raíces (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

Las actividades del cuadrante I, importantes para el impulso de la economía local por su capacidad de producir excedentes exportables son numerosas y se amplían desde 1993, llegando al 2003 a constituirse por las actividades, entre las más importantes, de imprentas, editoriales e industrias conexas, servicios relacionados con el transporte terrestre de pasajeros y aéreo, agencias de viaje y, hoteles y alojamiento en general.

El cuadrante II está compuesto por algunas actividades que a través del tiempo no sostienen su desempeño productivo. Entre éstos la confección de prendas de vestir, el comercio de productos no alimenticios al por menor, entre otros. Para el 2003 se le

añade los restaurantes con servicio de meseros. Estas actividades pueden aumentar su desempeño a través de mejorar su productividad.

El cuadrante III de la tipología muestra las actividades económicas del sector no básico que a su vez no son productivas a nivel estatal. Estas actividades son pocas durante el periodo estudiado, incluye de manera recurrente la fabricación de estructuras metálicas, elaboración de productos lácteos y servicios relacionados con el transporte por agua. La pesca y el servicio de transporte aéreo se añaden en el 2003. Es importante recordar que estas actividades se enfocan, por lo general, al mercado local.

El cuadrante IV muestra aquellas actividades cuya especialización productiva se expresa en el mercado local al ser no básicos pero cuyas razones de productividad son productivas a nivel estatal. Entre estas numerosas y diversas actividades encontramos la fabricación de productos maderables, la industria de la carne, prendas de vestir, el comercio de productos alimenticios y no alimenticios. En el 2003 se conforma por minería de arena, edificación, la división de terrenos y construcción de obras de urbanización, confección de alfombras, el comercio al por mayor, los servicios de autotransporte de carga e inmobiliarias y corredores de bienes raíces. Estas actividades, al ser productivas, pueden cambiar su especialización económica a básicas con el correspondiente impulso de su actividad.

En el municipio, el *sector básico productivo* se amplía desde 1993, llegando al 2003 a constituirse por las diversas actividades, entre los cuales se encuentran las relacionadas al turismo. En el *sector básico no productivo* encontramos la fabricación de prendas de vestir y textiles, y el comercio, entre otras. Para el 2003 dentro de este sector encontramos a los restaurantes. El *sector no básico y no productivo* incluye relativamente menos actividades que la parte *productiva* de este sector. El sector básico y el sector no básico están constituidos mayormente por actividades productivas.

4.1.2.6. Tipología de actividades de José María Morelos

La superficie territorial del municipio de José María Morelos es de 6,739 km². Las principales actividades económicas son la agricultura y la silvicultura. José María Morelos se encuentra hacia el interior del estado de Quintana Roo, en la región centro-occidente, por lo cual es el único de los municipios quintanarroenses que no tiene costas, limita con los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco, con los Municipios de Calakmul y Hopelchén en el estado de Campeche y con los de Tekax, Tzucacab y Peto en Yucatán. Según INEGI, el municipio de José María Morelos tenía

un total de 32,746 habitantes en 2005. La vegetación que predomina es el bosque tropical perennifolio y en algunos lugares también existe bosque tropical. En el territorio del municipio hay un total de 110 localidades. El municipio de José María Morelos pertenece a la región centro del estado; su población la compone un gran porcentaje de indígenas mayas.

Cuadro 23
José María Morelos, Tipología de las actividades por su posición y desempeño, 1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Confección de prendas de vestir (1988, 1998, 2003) Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1988, 1998) Industria de la carne (1993, 1998) Elaboración de productos lácteos (1993, 1998) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993, 1998, 2003) Servicios de asociaciones comerciales, profesionales y laborales (1993, 1998) Autotransporte de carga (1998) Autotransporte de pasajeros (1998) Restaurantes con servicio de meseros (2003)	Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1993) Comercio de productos no alimenticios al por menor (1998) Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias (2003)
Sector no básico	Elaboración de productos lácteos (1988, 2003) Fabricación de estructuras metálicas (1993, 1998) Comercio de productos no alimenticios al por mayor (1993, 1998) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 1998) Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998, 2003)	Industria de la carne (1988) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor (1993) Lavanderías y tintorerías (2003) Asociaciones y organizaciones comerciales, laborales, profesionales y recreativas (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

La especialización económica del municipio de José María Morelos es limitada. Estas actividades se presentan en el cuadrante I, entre las cuales encontramos productos relacionados a la madera en 1993, el comercio de productos no alimenticios por menor en 1998 y el comercio al por mayor de materias primas agropecuarias en el 2003. Según Morales (1998) estas actividades son las promotoras de la economía local, pero ante la falta de diversidad, la economía local del municipio es poco dinámica.

Las actividades del sector básico no productivas son numerosas (Cuadrante II). Entre estas actividades encontramos, de manera sostenida, la confección de prendas de vestir y el comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor. En el 2003 aparecen los restaurantes con servicio de meseros. Estas actividades son importantes para la economía local, por lo que se deben impulsar para mejorar su productividad puesto que se relacionan a un mercado mayormente externo.

El cuadrante III muestra las actividades del sector no básico que no son productivas. Son actividades en mayor desventaja para impulsar el desarrollo local, pero que sin embargo prestan servicio mayormente a la población local. Estas actividades, con recurrente incidencia son, la elaboración de productos lácteos y de estructuras metálicas, el comercio de productos no alimenticios al por mayor y los servicios incluyendo de restaurantes y hoteles. Estas actividades deben ser impulsadas para mejorar su posición económica y desempeño productivo para que brinden mayor beneficio a tanto productores como consumidores locales.

Las actividades del cuadrante IV son del sector no básico, pero con la ventaja de que son productivas a nivel estatal; éstas son limitadas al registrar, dentro del periodo estudiado, la industria de carne en 1988, el comercio de alimentos al por mayor en 1993, y lavandería, servicios de asociaciones y organizaciones en el 2003. Estas actividades pueden ser impulsadas para obtener su especialización.

En general observamos que el municipio de José María Morelos cuenta con la especialización económica en actividades que son mayormente no competitivas (cuadrante I y II). Las competitivas (cuadrante I) están limitadas al comercio y el servicio de algunos productos. La madera, recurso importante en la región, pasa de competitiva en 1993 a no competitiva en 1998. Las actividades del sector no básico, que sirven al mercado local son mayormente no competitivas. La industria de la carne que perteneció al sector básico aunque no productivo en 1993 y 1998, desaparece en el 2003. Por lo que se concluye que las actividades económicas de este municipio deben ser impulsadas en su mayoría para mejorar su productividad y su posición para brindar mayor calidad a sus habitantes y visitantes, sobre todo porque es un lugar de paso entre el estado de Quintana Roo y Yucatán.

4.1.2.7. Tipología de actividades de Lázaro Cárdenas

El municipio está situado al extremo norte del estado y su cabecera es la población de Kantunilkín. El municipio limita con los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez y Solidaridad. El terreno es prácticamente plano, como toda la Península de Yucatán, no superando la altura de 25 msnm. El municipio, a diferencia de los restantes de Quintana Roo, no está totalmente cubierto por el bosque tropical, el norte se caracteriza por la vegetación acuática y semi-acuática, como manglar y pasto marino, además de un sector de bosque espinoso. El municipio tenía una población de 22,434 habitantes según INEGI (2005). En el territorio del municipio hay un total de 58 localidades.

Cuadro 24
Lázaro Cárdenas, Tipología de las actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Extracción y/o beneficio de rocas, arena y arcilla (1988, 1993, 1998, 2003) Elaboración de productos lácteos (1988, 1993, 1998, 2003) Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993, 1998) Autotransporte de carga (1998, 2003) Asociaciones y organizaciones comerciales, laborales (1998, 2003)	Fabricación de productos de aserradero y carpintería, excluye muebles (1988) Pesca (2003)
Sector no básico	Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1988) Fabricación de estructuras metálicas (1988, 1998, 2003) Comercio de productos no alimenticios al por mayor (1993, 1998) Comercio de productos alimenticios al por menor (1993, 1998) Confección de prendas de vestir (1998) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1993, 1998, 2003) Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998, 2003)	Confección de prendas de vestir (1988) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor (1993) Comercio al por menor de combustibles (2003) Servicios médicos de consulta externa y servicios relacionados y servicios veterinarios (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

Las actividades que impulsan la economía local (cuadrante I) son limitadas, entre ellas la fabricación de productos de aserradero en 1988 y la pesca en 2003. Esto significa que la especialización productiva es casi nula en este municipio.

El cuadrante II da cuenta de las actividades económicas del sector básico cuyas productividades son inferiores a los del nivel estatal. De forma recurrente encontramos la extracción de rocas, arena y arcilla y la elaboración de productos lácteos. A partir de 1998, las actividades que han mostrado estabilidad son autotransporte de carga y asociaciones y organizaciones comerciales y laborales. Estas actividades tienen la característica de producir un excedente exportable pero de manera no productiva. Es necesario impulsarlas para que mejoren su productividad y dinamicen la economía local.

El cuadrante III muestra las actividades en mayor desventaja dado que son no básicas y no productivas, éstas son de manera concurrente la fabricación de estructuras metálicas, y servicios de hoteles, restaurantes y bar. El comercio de productos alimenticios y no alimenticios al por menor y al por mayor se sostienen de 1993 a 1998. Notamos también que la elaboración de prendas de vestir, considerados artesanía) pasa del sector básico en 1988 al no básico en 1998, esto significa que pierde mercado exterior. Estas actividades atienden generalmente al mercado local, por lo que se les debe impulsar para mejorar su productividad y su posicionamiento.

El cuadrante IV registra las actividades no básicas pero importantes en la economía local y que cuentan con la ventaja de que son productivas al reportar una razón de productividad mayor que el estatal. Sin embargo, para este municipio estas actividades están limitadas a algunos comercios y servicios, sin mostrar sostenimiento. La confección de prendas de vestir ha perdido productividad al pasar de ser productivo en 1988 al no productivo en 1998. Para el 2003, las actividades importantes son el comercio al por menor de combustible y los servicios médicos.

La especialización productiva del municipio se limita a muy pocas actividades productivas y muchas no productivas que no se sostienen en su posición favorable ni productiva con el tiempo. De forma recurrente encontramos actividades *no productivas* en este sector que va desde la extracción de rocas, arena y arcilla, hasta el autotransporte de carga. El *sector no básico y no productivo* lo componen actividades entre las cuales se encuentran la fabricación de productos de madera, servicios de hoteles, restaurantes y bar, entre otros. Las actividades *productivas* en este sector se limitan a la confección de prendas de vestir que pierde competitividad en 1993. Las actividades productivas en el municipio en lo general son limitadas, la única actividad importante que pertenece al sector básico y es productiva en el 2003, es la pesca.

4.1.2.8. Tipología de actividades de Solidaridad

Solidaridad se formó el 28 de julio de 1993 por decreto del Congreso del Estado, durante el gobierno de Mario Villanueva Madrid. Su cabecera es la ciudad de Playa del Carmen. El 13 de marzo de 2008 fue segregado de su territorio el nuevo municipio de Tulum. Anteriormente su territorio era la zona continental del municipio de Cozumel, el cual quedó delimitado a la actual isla de Cozumel y a algunos pequeños pero ricos polígonos continentales donde actualmente se encuentra un parque ecoturístico (Xel-Ha) y una transnacional, dedicada a la extracción de material pétreo (Calica). Cuenta con una superficie de 4 245,67 km² de extensión. Limita con los municipios de Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto y con los de Chemax y Valladolid de Yucatán. Como la mayor parte de la Península de Yucatán, todo el territorio de Solidaridad es enteramente plano, con un suave declive hacia el mar, por lo tanto de oeste a este, el territorio nunca llega a una altitud mayor de 25 metros sobre el nivel del mar. El municipio tenía una población de 135,512 habitantes según INEGI (2005). Actualmente la mayor parte de su población es inmigrante, principalmente de estados del sureste de México, pero también se calcula, según datos del Instituto Nacional de

Migración, que el 12 por ciento de la población es de origen extranjero. En el territorio del municipio hay un total de 227 localidades.

Cuadro 25
Solidaridad, Tipología de las actividades por su posición y desempeño,
1975 a 2003.

Posición	Desempeño	
	<i>No productivo</i>	<i>Productivo</i>
Sector básico	Hoteles y otros servicios de alojamiento temporal (1993, 1998) Servicios de asociaciones comerciales, profesionales y laborales (1993) Extracción y/o beneficio de rocas, arena y arcilla (1998) Fabricación de estructuras metálicas (1998) Autotransporte de carga (1998) Restaurantes, bares y centros nocturnos (1998) Servicios relacionados con el transporte terrestre (1998) Comercio al por mayor de bebidas y tabaco (2003) Inmobiliarias y corredores de bienes raíces (2003)	Fabricación de cemento, cal, yeso y otros productos (1993) Elaboración de productos lácteos (1998, 2003) Servicios relacionados con la construcción (1998) Autotransporte de carga (2003) Servicios relacionados con el transporte por agua (2003) Agencias de viajes y servicios de almacenamiento (2003) Hoteles, moteles y similares (2003)
Sector no básico	Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera, incluye colchones (1993, 1998) Imprentas, editoriales e industrias conexas (1993, 1998, 2003) Comercio de productos no alimenticios al por mayor (1993, 1998) Comercio al por menor de automóviles (1993, 1998) Servicios de agencias de viajes y almacenaje (1993) Transporte por agua (1998, 2003) Transporte aéreo (1998) Fabricación de estructuras metálicas (2003) Comercio al por mayor (2003) Transporte terrestre de pasajeros (2003) Compañías y grupos de espectáculos artísticos y artistas y técnicos independientes (2003)	Confección de prendas de vestir (1993, 2003) Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco, al por menor (1993, 1998, 2003) Pesca (1998, 2003) Edificación (1998, 2003) Servicios de agencias de viajes y almacenaje (1998) Matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado y aves (2003) Minería de arena, grava, arcilla y otros minerales (2003) Transporte aéreo (2003) Restaurantes con servicio de meseros (2003)
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.		

El cuadrante I muestra las actividades que son del sector básico y productivas. Este municipio se especializa en la elaboración de productos lácteos por ser la única actividad que muestra constancia. En el 2003 se registra autotransporte de carga, transporte de agua, servicios de hotel y agencia de viajes.

Las actividades del sector básico pero no productivo (cuadrante II) son las relacionadas al comercio al por mayor y los servicios inmobiliarios y de bienes raíces en el 2003. A través del tiempo este sector lo han constituido hoteles y otros servicios de alojamiento, y autotransporte de carga que pasan a ser productivos en 2003. Este cuadrante también lo conforma la extracción de rocas, fabricación de estructuras metálicas, restaurantes, servicios de transporte terrestre y de tintorería. A estas actividades se les debe impulsar para que mejoren su desempeño.

Las actividades del cuadrante III representan las actividades de mayor desventaja por su posición no básica y su desempeño no productivo. Estas actividades son numerosas e incluyen, de manera sostenible, la fabricación y reparación de muebles de madera (que desaparece para el 2003) e imprentas. También incluye el comercio de automóviles y de productos no alimenticios al por mayor, y transporte aéreo que pasa a ser productivo en el 2003. En este último año se compone de la fabricación de estructuras metálicas, comercio al por mayor, transporte por agua y terrestre, y compañías y grupos de espectáculos artísticos, y artistas y técnicos independientes. Estas actividades atienden principalmente a la demanda local por lo que su productividad debe mejorar para brindar un mejor servicio a la población local.

Las actividades del cuadrante IV son productivas a nivel estatal, por lo que con impulsarlas podrían pasar al sector básico. Entre estas encontramos, el comercio de productos alimenticios al por menor, la confección de prendas de vestir, la pesca y la edificación. Las agencias de viaje pasan de este sector al sector básico en el 2003. En este último año, también lo constituía actividades de pesca, edificación, minería, el procesamiento de carne de ganado y aves, confección de prendas de vestir, comercio al por menor de productos diversos, transporte aéreo, y restaurantes.

En general, el municipio de Solidaridad cuenta con un sector básico constituido por la elaboración de productos lácteos y algunos servicios relacionados al turismo como el transporte, el alquiler e inmobiliarios. El servicio de hoteles y otros servicios de alojamiento y de transporte relacionados con el turismo están siendo productivos (cuadrante I y IV). Las actividades productivas son diversas por lo que con promoción económica, estas actividades pueden convertirse en impulsoras de su economía local.

4.2. La especialización productiva municipal de Quintana Roo

Con estos resultados se puede apreciar que la especialidad productiva y la productividad de cada municipio son diversas, algunos casos responden a sus características históricas como comercial y administrativa para Othón P. Blanco, turística para Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel y Solidaridad, forestal para Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos. Sin embargo sorprende la importancia de la pesca en Lázaro Cárdenas, cuya explicación se da por el desarrollo de esa actividad de manera comunal participativa en Holbox. También podemos apreciar que aunque el turismo es importante para los municipios de la región norte, no todos sus servicios son productivos, por ejemplo en Isla Mujeres y Cozumel. Así como también la actividad

económica relacionada con lo forestal en la zona centro, aun siendo una actividad históricamente importante, no mantiene su productividad a través del tiempo. Existen muchas actividades no turísticas de importancia tanto en el mercado externo como local que no son productivas, éstos nos sugieren que hay áreas de oportunidad importante para la operación de empresas desde la perspectiva privada y de políticas públicas para la reactivación económica desde la perspectiva pública.

La especialización productiva representada en el cuadrante I y II están constituidos por actividades que en su mayoría son no productivas. Solamente en los municipios de Benito Juárez y Solidaridad vemos que las actividades del sector básico que se orientan al turismo son mayormente productivas. Felipe Carrillo, José María Morelos y Lázaro Cárdenas no cuentan significativamente con actividades básicas y productivas, por lo que no se distingue actividad alguna como su especialidad.

Cuadro 26
Especialización Productiva Municipal en Quintana Roo a 2003.

Especialización	Desempeño	Especialización	Desempeño
<i>Cozumel</i>			
Prendas de vestir	Productivo	Productos de madera	No productivo
Productos lácteos	Productivo	Pesca	No productivo
Industria de carne	Productivo	Transporte aéreo	No productivo
Trasporte por agua	Productivo		
<i>Felipe Carrillo Puerto</i>			
Productos de madera	Productiva	Prendas de vestir	No productivo
Extracción de rocas	No productiva	Trasporte terrestre	No productivo
Comercio	No productivo	Restaurantes	No productivo
Productos lácteos	No productivo		
<i>Isla Mujeres</i>			
Trasporte por agua	Productivo	Productos lácteos	No productivo
Productos de madera	Productivo	Agencias de viaje	No productivo
Prendas de vestir	No Productivo	Restaurantes	No Productivo
<i>Othón P. Blanco</i>			
Estructuras metálicas	Productivo	Productos lácteos	No productivo
Trasporte aéreo	Productivo	Comercio	No productivo
Pesca	No productivo	Trasporte por agua	No productivo
Cemento	No productivo	Trasporte terrestre de pasajeros	No productivo
Prendas de vestir	No productivo	Agencias de viaje	No productivo
Industria de la carne	No productivo	Restaurantes	No productivos
<i>Benito Juárez</i>			
Industria de la carne	Productivo	Trasporte aéreo	Productivo
Imprenta	Productivo	Restaurantes	No productivo

Prendas de vestir	Productivo	Servicios inmobiliarios	No productivo
Trasporte terrestre	Productivo	Pesca	No productivo
Trasporte de carga	Productivo	Productos lácteos	No productivo
Agencia de viaje	Productivo	Productos de madera	No productivo
Hoteles	Productivo	Trasporte por agua	No productivo
José María Morelos			
Productos de aserraderos	Productivo	Trasporte de carga y pasajeros	No productivo
Servicios de alquiler	Productivo	Prendas de vestir	No productivo
Comercio al por menor	Productivo	Fábrica de cemento	No productivo
Extracción de roca	No productivo	Industria de la carne	No productivo
Productos lácteos	No productivo	Restaurantes	No productivo
Productos de madera	No productivo	Hoteles	No productivo
Lázaro Cárdenas			
Pesca	Productivo	Trasporte de carga	No productivo
Extracción de roca	No productivo	Trasporte por agua	No Productivo
Productos de aserraderos	No productivo	Productos de madera	No productivo
Productos lácteos	No Productivo	Estructuras metálicas	No Productivo
Prendas de vestir	No productivo	Restaurantes	No productivo
Fabricación de cemento	No Productivo	Hoteles	No Productivo
Solidaridad			
Productos lácteos	Productivo	Restaurantes	Productivo
Edificación	Productivo	Trasporte aéreo	Productivo
Trasporte de carga	Productivo	Trasporte terrestre	No productivo
Pesca	Productivo	Bienes raíces	No Productivo
Hoteles	Productivo	Productos de madera	No productivo
Agencia de viaje	Productivo	Comercio al por mayor	No Productivo
Trasporte por agua	Productivo	Imprenta	No productivo
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Anuario del Estado de Quintana Roo, 1986; y los Censos Económicos, 1994, 1999 y 2004, INEGI.			

La vocación específicamente de los municipios se presenta en el Cuadro 26 que recoge las actividades económicas que se sostuvieron a través del periodo de estudio, 1970 a 2003, aunque las mismas hayan cambiado de sector y de desempeño. En el cuadro se reporta la tendencia más reciente de su desempeño. Por consiguiente, se puede decir que la especialización productiva de los municipios se orienta a lo siguiente.

El sector básico de Cozumel registra actividades relacionadas con el turismo que son productivas y no productivas. Además encontramos como productivos los productos lácteos, la industria de carne, la confección de prendas de vestir y el transporte por agua. Entre las no productivas están el transporte aéreo, pesca y productos de la madera.

El sector básico productivo del municipio de Felipe Carrillo Puerto está constituido únicamente por la fabricación de productos de madera. Los no productivos son: la extracción de rocas, elaboración de productos lácteos, prendas de vestir, el comercio, el transporte terrestre y los restaurantes.

El sector básico productivo de Isla Mujeres ésta sustentado por el transporte por agua y la fabricación y reparación de productos de madera. Las actividades no productivas son: la confección de prendas de vestir, elaboración de productos lácteos, los servicios de agencias de viajes y restaurantes. Estas últimas actividades son importantes para el turismo.

En el municipio de Othón P Blanco, el sector básico productivo lo comprende la fabricación de estructuras metálicas y transporte aéreo. Las actividades no productivas incluye la pesca, la fabricación de cemento, prendas de vestir, industria de la carne, productos lácteos, el comercio de alimentos y automóviles, el transporte por agua y terrestre, agencias de viaje y los restaurantes. Es importante mencionar que el municipio cuenta con recursos naturales diversos que le permite una gama de actividades entre estas agrícolas, forestal, ganadera, y recientemente se perfila como turística.

En el municipio de Benito Juárez, la especialización económica productiva se basa en la industria de la carne, imprenta, elaboración de prendas de vestir, transporte terrestre, aéreo y de carga, agencias de viaje y hoteles. Las actividades no productivas incluyen restaurantes, servicios inmobiliarios, pesca, productos lácteos, productos de madera y transporte por agua.

El municipio de José María Morelos cuenta con actividades básicas que son mayormente no productivas, las productivas están limitadas al comercio, algunos servicios y productos de aserradero. La madera, recurso importante en la región, pasa de competitiva en 1993 a no competitiva en 1998.

El sector básico productivo de Lázaro Cárdenas lo conforma únicamente la pesca. Las actividades no productivas son extracción de rocas, elaboración de productos lácteos, prendas de vestir, fabricación de cemento, transporte de carga y por agua, productos de madera, estructura metálicas, restaurantes, hoteles y productos de aserradero. No se distingue ninguna actividad o sector de especialidad sostenida.

El municipio de Solidaridad cuenta con un sector básico productivo constituido por la elaboración de productos lácteos, edificación, pesca, transporte de carga, aéreo y por agua, hoteles, agencia de viaje y restaurantes. Las actividades no productivas son bienes raíces, comercio, el transporte terrestre, productos de madera e imprenta.

Todas las actividades económicas mencionadas arriba son importantes porque constituyen las capacidades productivas endógenas de cada municipio, no obstante que algunas oscilan entre el desempeño productivo y no productivo. Este comportamiento nos indica que son áreas de oportunidad de intervención tanto pública como privada

para mantener la mano de obra ocupada en estas actividades, pero mejorándolas para que sean productivas.

4.3. Importancia de la producción local

Desde el enfoque regional, el sector no básico es importante dado que las actividades económicas que lo constituye atienden la demanda local e indica el tamaño y situación del mercado local. Es decir, ante el desempleo y bajos salarios, el mercado local se ve debilitado. La falta de conocimiento y cultura empresarial, como también la escasez de apoyos por parte del sector público, da como resultado bajas productividades. En el caso de los municipios de Quintana Roo, el sector no básico se compone mayormente de actividades económicas no productivas, con la excepción de los municipios de Benito Juárez que es mayormente productivo.

En Cozumel el sector no básico cuenta con una gama de actividades productivas, entre estos se encuentran los productos de imprenta, lácteos y prendas de vestir, la fabricación de muebles, cemento y estructuras metálicas. En 1993, a las actividades anteriores se le añaden los comercios de productos alimenticios, no alimenticios, automóviles y gasolina, como también los servicios inmobiliarios, médicos, educativos, profesionales, de comunicaciones, de alquiler y financieras. En 1988 se mantienen algunas actividades de fabricación y de comercio y se añaden otros servicios relacionados al transporte y de reparación. Para 2003 encontramos una mayor diversidad de actividades desde la minería, la fabricación, el comercio y los servicios. Dentro de este también se encuentran actividades relacionadas con el turismo. Entre las actividades productivas encontramos productos de carne, lácteos, panadería, textiles e imprentas, actividades comerciales y de servicio. En 1998 la pesca ocupa un lugar como también productos de carne, lácteos, panadería, textiles e imprentas, actividades comerciales alimenticios y no alimenticios, y de servicios relacionados con asociaciones comerciales, médicos, centros recreativos, de reparación y de transporte terrestre.

En Felipe Carrillo Puerto las actividades de este sector son importantes en el mercado local por lo que básicamente está constituido por servicios y comercios diversos, entre ellos confección de prendas de vestir, fabricación de estructuras metálicas, comercio al por menor de automóviles, servicios de alquiler de bienes inmuebles y equipos, servicios educativos y médicos, hoteles y servicios recreativos prestados por el sector privado. En el 2003 aparece la pesca, autotransporte de carga y servicios de restaurantes entre otros.

El municipio de Isla Mujeres está constituido por actividades no básicas y no productivas. También notamos la constancia de muchas actividades a lo largo del tiempo en esta categoría. Entre éstas, la elaboración de productos de madera, prendas de vestir, lácteos, pan, productos de imprenta, estructuras metálicas, el comercio de algunos productos alimenticios, no alimenticios y gasolina, y servicios relacionados al autotransporte de pasajeros, agencias de viaje, hoteles, centros recreativos, y servicios de alquiler, médicos y de reparación, entre otros. Estas actividades son diferentes a través del tiempo, que van desde la fabricación de productos de aserradero en 1998 y fabricación de estructuras metálicas en 2003, a servicios varios durante el periodo, entre estos de esparcimiento que incluye autores, compositores y artistas independientes y recreativos.

Othón P. Blanco se sostiene de actividades que son productivas como la fabricación de productos relacionados con la madera y los servicios relacionados con el turismo. Mientras que las no productivas son el transporte terrestre y por agua, y una gama de actividades entre estas agrícolas, pesca, forestal, ganadera y turística. Desde 1993 aparece dentro de estos, servicios de transporte aéreo, por agua, terrestre y de carga de manera muy significativa. Encontramos dentro de éstas la fabricación de productos de madera, servicios de agencia de viajes y transporte terrestre relacionados al turismo, y construcción de obras de urbanización.

Para el caso de Benito Juárez, estas actividades son pocas durante el periodo estudiado, incluye de manera recurrente la extracción de roca, arena y arcilla, servicios sociales prestados por el sector privado y el servicio de transporte por agua. También comprende la confección de prendas de vestir, fabricación de estructuras metálicas, elaboración de productos lácteos y de aserradero y la pesca, el comercio de productos alimenticios, no alimenticios y gasolina, el servicio de transporte terrestre, de agua y aéreo, de alquiler de automóviles y servicios deportivos y culturales. A partir de 1988, incluye autotransporte de carga y comunicaciones. En el 2003 se incorpora la división de terrenos y construcción de obras de urbanización y los servicios de inmobiliarias y corredores de bienes raíces.

En José María Morelos las actividades del sector no básico que son no productivas son: la elaboración de productos lácteos y de estructuras metálicas, el comercio de productos no alimenticios y los servicios incluyendo de restaurantes y hoteles. Incluye también fabricación y reparación de productos de madera, fabricación de cemento, productos de imprenta, comercio de productos alimenticios, automóviles,

servicio personales, médicos, de reparación para hogares, de agencia de viajes, de alquiler de bienes inmuebles, tintorería y lavandería. Los productivos en este sector son: la industria de la carne, comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor, lavanderías y tintorerías y asociaciones y organizaciones comerciales, laborales, profesionales y recreativas durante todo el periodo estudiado.

El municipio de Lázaro Cárdenas se limita a muy pocas actividades productivas y muchas no productivas en el sector no básico, y que a la vez no se sostienen en su posición favorable ni mejoran en el tiempo. Este es el caso de la fabricación de productos de la madera y la pesca. La extracción de arena y la elaboración de productos lácteos no mejoran su desempeño. Las actividades productivas en el municipio son también limitadas y comprenden la fabricación de estructuras metálicas, algunos comercios y servicios, incluyendo hoteles, restaurantes y bar.

El sector no básico de Solidaridad incluye actividades productivas diversas como la fabricación y reparación de muebles de madera, imprentas, comercios, algunos servicios y transporte por agua. Entre éstas también encontramos la actividad pesquera y la edificación en 1998 y 2003. En el 2003 encontramos actividades como la confección de prendas de vestir, matanza, empackado y procesamiento de carne de ganado y aves, transporte aéreo, entre otros.

A excepción de Benito Juárez, las actividades de los sectores no básicos resultaron ser más numerosos en los municipios, lo que indica que el motor de la dinámica económica es el mercado local en la mayoría de los casos. Sin embargo, la mayoría de las actividades no son productivas a nivel estatal, lo cual apunta a la necesidad de fomentar la atención del gobierno hacia las actividades económicas municipales y el llamado de la iniciativa privada a incursionar en pequeños negocios para el mercado local que tiene necesidad de mejoría, y para el mercado exterior en los municipios con actividad que tienen la potencialidad como es el caso del turismo, la agricultura, lo forestal y la pesca, actividades que tradicionalmente se ligan con el extranjero. La falta de ventajas productivas en los municipios se debe a la falta de políticas públicas que potencialicen los recursos endógenos. Las políticas de planeación sectorial han llevado a priorizar el turismo y a abandonar la productividad del sector primario y secundario, propiciando la falta de equidad regional. Los gobiernos deben conocer la vocación de las regiones para poder enfocar la planeación hacia el desarrollo endógeno a través de políticas de crecimiento productivo para el desarrollo de la gente.

El gran desafío de los gobiernos regionales, según Becerra y Diez (2008), está en conducir a las regiones al escenario de los ganadores para lo cual se requiere de mucha competitividad y modernidad. De aquí la necesaria y estrecha articulación con la estrategia empresarial. Según estos autores, el gran desafío que se plantea en los nuevos tiempos exige el cumplimiento del principio de ordenar el territorio en un mundo abierto tomando en cuenta los siguientes requerimientos:

- Dejar de oponer el desarrollo local - del medio rural o del sistema de ciudades intermedias- al de las grandes ciudades. En una economía globalizada la relación deberá configurarse a modo de red.
- Elaborar estrategias que permita dinamizar el potencial endógeno de toda la nación, generando nuevas potencialidades que permitan la revalorización de las ciudades, las regiones y los municipios de cualquier tamaño. Para ello el entramado económico empresarial debe comprometerse con el propio territorio y en un proyecto a mediano y largo plazo.
- Desarrollar políticas que coherentemente tiendan al desarrollo de servicios e infraestructuras de base: sanidad, educación, cultura, turismo - rural, cultural, ecológico, educativo, de salud, de negocios como alternativas al turismo de sol y playa. Con esto se garantiza la existencia de instituciones capaces de atender las necesidades y deseos de todos los componentes asentados en el territorio.
- Reafirmar permanentemente el papel decisivo de los responsables públicos, de modo que se garantice su actuación eficiente, eficaz y efectiva durante todo el período de ordenación del territorio.

4.4. Situación del desarrollo endógeno y regional

En el estado de Quintana Roo, como en la mayoría de los estados en México, no existe el desarrollo endógeno y la equidad regional. Esto se debe a que las políticas económicas y sociales emanan desde un gobierno federal centralista que piensa al territorio mexicano como un todo homogéneo. Esto se traduce en políticas de desarrollo sectorial que busca el equilibrio macroeconómico del país. Mientras que estas mismas políticas centralistas se concretan en espacios regionales que afectan el desarrollo local impidiendo la utilización productiva de las capacidades y vocaciones endógenas. Cada estado es diferente y cada municipio es diferente a otro, por lo que las políticas deben basarse en políticas acordes al desarrollo de estos microterritorios como un principio de

dignificar a sus habitantes que cuentan con capacidades específicas y para aprovechar productivamente las vocaciones locales.

Tanto las políticas centralistas como la situación local del territorio de Quintana Roo, influyeron para crear los espacios que hoy siguen definidos como la región norte, centro y sur, donde el norte se caracteriza por la especialización en la actividad turística, el centro por su población indígena y vocación agrícola y el sur, frontera con Belice, sede del Estado, con su vocación comercial y administrativa.

En el estudio de base económica vimos que a excepción de Benito Juárez, lo demás municipios de Quintana Roo no tienen una especialidad productiva y por ende carecen de una ventaja competitiva. Las actividades de los sectores no básicos resultaron ser más numerosos en los municipios, lo que indica que el motor de la dinámica económica es el mercado local en la mayoría de los casos. Sin embargo, las actividades, generalmente, no son productivas a nivel estatal, lo cual apunta a la necesidad de atención por parte del gobierno y el llamado de la iniciativa privada a incursionar en pequeños negocios para el mercado local aprovechando las potencialidades de los municipios.

En Quintana Roo, los estudios arriba presentados, nos indican que existe ausencia de planeación regional que propicie el desarrollo endógeno y que conduzca a la eliminación de los desequilibrios entre las regiones norte, centro y sur. Se requiere el activo papel del Estado para promover inversiones en los tres sectores de la economía: en el primario (agricultura, forestaría, ganadería, pesca), el secundario (producción láctea, de carne, textiles) y la terciaria (comercio, servicios, turismo) para mejorar el desempeño (productividad) y el posicionamiento (sector básico) de la producción. La planeación regional que impulsa el desarrollo endógeno permite la generación de empleos en las economías locales, el aumento del ingreso y con esto, el inicio del proceso de crecimiento y desarrollo que evitaría la emigración de población rural a centros de desarrollos urbanos.

Tercera Parte

Reestructuración de la gestión pública para el desarrollo regional en Quintana Roo

Capítulo 5

Desarrollo regional y gestión pública en Quintana Roo: estudio de caso municipio de Othón P. Blanco.

El desarrollo de Quintana Roo ha sido impresionante en las tres décadas que siguieron la apertura del Proyecto Turístico de Cancún en 1976; una región del sureste mexicano, hasta entonces aislada y poco poblada que fue declarada Estado soberano en 1974. Desde 1848 figura en la historia de México como un territorio fronterizo lejano, cuya importancia surgía debido al conflicto entre los mayas nativos de estas tierras y la relación de una fracción de ellos con el gobierno británico de Belice, vecino fronterizo. Esta situación incómoda lleva a que eventualmente se firme el tratado Mariscal-Spencer que establece la línea divisora y se controle militarmente la frontera para frenar el abastecimiento de armas hacia los pobladores mayas.

Este territorio mexicano es visitado y ocupado militarmente por el gobierno federal, se mantiene en aislamiento hasta aproximadamente 1955, año en que un huracán

devastador y el cambio de gobernador llevan a emprender programas federales con la intención de desarrollar el territorio. La incipiente producción agrícola que se promovió a través de la colonización dirigida y espontánea no se había concretado en una actividad económica y comercial significativa para el desarrollo del territorio. La producción pesquera estaba entrampada entre bajas capturas y cooperativismos que no le permitían su pleno desarrollo tecnológico y por ende económico. La forestería pasaba por problemas similares.

La respuesta a todos los problemas de producción económica se resolvió de alguna manera con la promoción turística del Caribe mexicano localizado en Cancún, municipio de Benito Juárez. Esto permitió crear una fuente de empleo importante para el estado como para toda la península. El crecimiento de la infraestructura hotelera inyectó divisas para el país y para el estado.

Sin embargo, la falta de alternativas de desarrollo en los demás municipios ha llevado a la especialización turística del estado y a una especie de enclave al ser la única actividad económica de importancia y la única fuente de ingresos. Esto ha resultado en la migración campo-ciudad y la llegada de trabajadores de la región peninsular y del resto de la república. El ritmo de crecimiento de Cancún y de todos los desarrollos turísticos del Caribe mexicano (municipios de Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad y ahora Tulum) es dinámico, mientras que los municipios con vocación distinta son lentos y se encuentran en niveles inferiores en los aspectos socioeconómicos y de producción (ver capítulo 3 y 4).

El Estado que es la máxima institución de fomento al desarrollo se ha enfocado a la promoción del turismo, constatado con las inversiones públicas y privadas que se vierten en la región del norte, mientras que el poco dinamismo por la falta de actividad productiva significativa en la región centro y sur, los hace a su vez menos atractivas para inversiones públicas y privadas.

5.1. Enfoque y método para el análisis

El desarrollo regional plantea la necesidad de rescatar a las regiones marginadas a través de la actuación de todos los agentes económicos y sociales en la promoción del desarrollo endógeno (ver capítulo 1). Es decir, que el protagonismo territorial lo asumen las

localidades y su gente en búsqueda de su crecimiento y desarrollo. El tercer orden de gobierno, el municipal, es donde se concreta el desarrollo endógeno y local.

Bajo las nuevas modalidades de la gestión pública, la participación ciudadana es fundamental, lo cual permite la participación de los actores claves en las tomas de decisiones y por ende, en el diseño del crecimiento y desarrollo de sus localidades. La nueva gestión pública también permite un gobierno más eficiente y eficaz en el ejercicio de sus facultades concernientes al cumplimiento de sus objetivos, siendo estos el desarrollo equilibrado de las regiones y su gente (ver capítulo 2).

En la práctica, el desarrollo regional equilibrado y la gestión pública son complejos, puesto que para lograr obtener resultados concretos para la ciudadanía, se debe necesariamente que promover el desarrollo endógeno, o sea, tomar en cuenta las oportunidades y capacidades de cada municipio (dado que no todos comparten la misma vocación productiva) para lograr el desarrollo regional equilibrado. Es importante mencionar que en conformidad con la tendencia de la nueva gestión pública, en Quintana Roo el Plan de Desarrollo del Estado, 2005 – 2011, promete aplicar los conceptos de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, y subraya la intención de propiciar el crecimiento y desarrollo para todos los municipios.

Dado que el objetivo de esta investigación es analizar la situación de la equidad regional y el desarrollo endógeno en la sociedad quintanarroense, y generar propuestas que coadyuven al desarrollo regional equilibrado del estado bajo una perspectiva de una nueva gestión pública, el método de análisis es necesariamente interdisciplinario, multidimensional y multifuncional.

5.1.1. Carácter multifuncional y multidimensional del desarrollo regional y la gestión pública

El carácter interdisciplinario y multidimensional del desarrollo y la gestión pública no ha sido suficientemente estudiado en Quintana Roo. El papel del Estado en el desarrollo ha sido tratado de modo desarticulado por los enfoques tradicionales; metodológicamente sesgados debido a que enfatizan algunos aspectos particulares y de manera reducida, como por ejemplo, los estudios de desarrollo económico, financieros, presupuestales, sociales y ambientales de manera aislada. La carencia de una visión sistémica en tales estudios, no permite una articulación analítica de todas las dimensiones y variables descriptivas y

explicativas, no logrando un adecuado balance cuantitativo/cualitativo. Además, los estudios, al ser del estado en su totalidad, agregado y general, no captan las diferentes realidades y percepciones de los diversos actores con relación a su universo objetivo local, en el ámbito municipal.

Este estudio reúne el carácter multidimensional y multifuncional que se requiere para el estudio y análisis de la gestión pública y el desarrollo regional con el diseño del instrumento de investigación y la metodología de análisis.

5.1.2. Definición del objeto de estudio

La presente investigación tiene como propósito analizar la situación del desarrollo regional en el estado de Quintana Roo, tomando a éste como el territorio donde se expresa el desarrollo, y el municipio donde éste se concreta. La situación del desarrollo regional se refiere al conjunto de: a) las características de integración territorial, y uso de sus recursos naturales, económicos y sociales para promover el desarrollo municipal, y b) acciones y medidas que emplea el Estado en promover el desarrollo municipal y el tipo de gestión pública que emplea. Consecuentemente, esta investigación emplea un estudio de caso en el ámbito municipal.

La gestión pública se estudia en base a las directrices de la nueva gestión pública, la cual se refiere a las acciones de gobierno que incorporan la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia y la descentralización en el logro de su objetivo de desarrollar el espacio en donde gobierna, que en este caso es el municipal. La participación ciudadana se observa a través de la participación de los actores claves (ACs) en el quehacer público. El quehacer público se refiere a la planeación del desarrollo y a la ejecución de sus planes de desarrollo para mejorar el nivel de vida de los habitantes.

La necesidad de analizar la situación actual y perspectiva del desarrollo regional del municipio condujo a optar por un enfoque de análisis sistémico, multivariable y multicriterio que permite la construcción de escenarios para la búsqueda de la explicación de la situación actual, y la generación de estrategias, políticas y acciones para aproximarse a la imagen objetivo, representada en la nueva gestión pública que promueva el desarrollo regional a través del desarrollo endógeno.

5.1.3. Selección de la región de estudio

De acuerdo con la definición del objeto de estudio, el ejercicio siguiente fue determinar los atributos que debía tener una región para ser seleccionada. Entre ellos, se buscaba una región que contara con lo siguiente: a) un desarrollo socioeconómico relativamente dinámico y diverso, b) cierto desarrollo institucional, capacidad empresarial, gestión ambiental y calidad de vida, c) una abundante dotación de recursos naturales y biodiversidad y d) que no fuera la región más desarrollada ni la menos desarrollada de Quintana Roo para que nos diera una imagen promedio de la situación del desarrollo regional y la gestión pública. Analizadas las distintas regiones socioeconómicas del estado (capítulo 3 y 4), se determinó que la región que reúne los atributos mencionados es el municipio de Othón P. Blanco.

5.1.4. El Modelo Telaraña

Dentro de los modelos de análisis de múltiple criterio, el **modelo de la telaraña** es un instrumento apropiado para el estudio sistémico del desarrollo regional y de la gestión pública. La aplicación de este modelo en el proyecto “Región, cambio estructural, apertura, competitividad y sostenibilidad en la cuenca media y baja del Río Tempisque, Costa Rica”. nos sirvió de ejemplo para nuestro estudio de caso. Las principales ventajas de este modelo son (Acuña, 2007: 16):

- Es sistémico: multidimensional, multivariable, multicriterio, cuantitativo y cualitativo.
- Analiza la dirección del cambio estructural local/regional con respecto a una imagen objetivo de desarrollo regional integral de carácter endógeno.
- Registra y evalúa la dirección del cambio estructural a partir de la percepción de actores claves (ACs).
- Permite la construcción de escenarios.
- Es participativo: crea espacios de opinión por los actores claves de la sociedad en diferentes escenarios para la evaluación y la definición de políticas para la consecución de la imagen objetivo.
- Permite hacer el diagnóstico, determinar tendencias y registrar elementos propositivos para el análisis integral de la gestión pública para el desarrollo local/regional.

- Es idóneo para el análisis de y entre escenarios, por dimensiones y variables, según los criterios de calificación/evaluación.
- Facilita la evaluación del desempeño de las variables, identifica brechas, contradicciones y dilemas.
- Permite clasificar, evaluar, sistematizar y priorizar los elementos propositivos en estrategias, políticas y acciones según su consistencia, viabilidad y pertinencia para la construcción de la imagen objetivo.

El modelo de telaraña es un recurso gráfico, similar a una telaraña (por algunos autores llamada también “amiba” o “diamante”), que permite capturar y sistematizar una problemática determinada mediante un conjunto de variables, dimensiones analíticas y criterios cualitativos/ordinales de calificación y evaluación, que facilita la construcción de escenarios con la información brindada por los AC.

Consecuentemente, el instrumento diseñado de acuerdo a este modelo consta de dimensiones, variables y criterios de evaluación. Una dimensión analítica es una construcción teórica y metodológica propia de un área específica de conocimiento que da cuenta de un rasgo particular de una totalidad compleja y diversa. La variable destaca una forma reducida y operativa de un concepto capaz de dar cuenta del desempeño de un rasgo específico del universo complejo de una dimensión. Por su parte, los criterios son categorías de calificación/evaluación diseñadas específicamente para el monitoreo del desempeño de las variables de ese universo.

El instrumento conduce al encuestado a situarse en tres momentos o escenarios: en el escenario actual, en el escenario probable y en el escenario deseado. El escenario actual se refiere a la percepción de los Actores Claves (ACs) de la problemática actual del desarrollo local en el Estado de Quintana Roo. El escenario esperado da cuenta de una construcción hipotética sobre el desempeño del desarrollo local del Estado, derivada de las percepciones de los ACs, suponiendo que prevalecen las tendencias actuales. El escenario deseado es una construcción de los ACs que expresa la oportunidad y posibilidad de acercarse a un mundo mejor, dentro de los márgenes de viabilidad para ejecutar políticas y acciones que contribuyan a mejorar el desempeño de las variables que inciden en el desarrollo local del Estado de Quintana Roo.

La selección de los criterios de evaluación se basó en la escala tipo Likert (1932). Las escalas de Likert se usan para medir el grado con que una persona expresa sus creencias, actitudes o sentimientos con respecto a un objeto o situación. Una escala clásica de Likert tiene 5 rangos, en los que se califica una situación con los siguientes criterios: totalmente de acuerdo; de acuerdo; ni de acuerdo ni en desacuerdo (indiferente); en desacuerdo y; totalmente en desacuerdo. Cualquier adaptación que se haga a esta forma básica, se le conoce como “escala tipo Likert”, como es el caso de la adaptación realizada en el presente estudio dado que la escala se ordenó de lo mínimo a lo máximo y se redactó según el ítem. Es importante mencionar que la escala Likert es ordinal aunque su uso más común es como intervalos, por lo que las medidas estadísticas usuales son la mediana y la moda para describir la tendencia central de los datos (Edmondson, 2005). En esta encuesta se busca el criterio más votado.

Para establecer las escalas también se recurrió a analizar la diferenciación semántica de Osgood, Suci y Tannenbaum publicado en 1957. La diferenciación semántica es esencialmente una combinación de asociabilidad controlada y procesos de escalonamiento (Osgood, et al., 1975). Esta técnica consiste de proveerle al encuestado una situación a evaluar con conceptos diferenciados. Idealmente los criterios deben ser lo más representativos posible de todas las maneras que un juicio significativo puede variar y establecer un número suficientemente pequeño de criterios para ser eficiente en la práctica. La diferenciación semántica es una técnica de escalonamiento para el estudio de características polidimensionales por lo que es una medida discreta o continua. En esta encuesta la diferenciación semántica se utilizó únicamente para establecer los criterios de evaluación que es una palabra o una frase que se ubica sobre una escala en la que el encuestado debe escoger un punto específico.

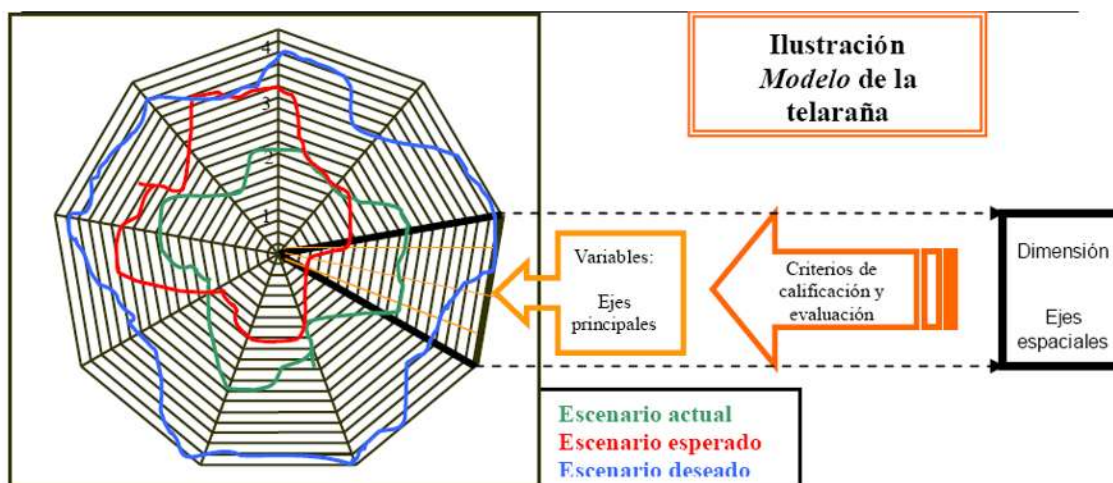
Por consiguiente, los criterios de evaluación de este estudio se redactaron tomando en cuenta la escala tipo Likert y la diferenciación semántica, por lo que van de un mínimo inferior a un máximo superior, y cada punto tiene asignado un valor numérico que se emplea para la codificación de la respuesta.

Los ítems, en forma de preguntas, que se formularon con esta escala permitieron al encuestado hacer un juicio de valor entre cinco alternativas, y no meramente exponer estrictamente su juicio sobre el hecho. La técnica consistió en asignarle una numeración de

1 a 5 a los criterios de evaluación, donde el 1 es para el extremo inferior del calificativo y el 5 para el extremo superior. La escala es ordinal y se empleó únicamente para determinar el criterio más votado para representarlo gráficamente en forma de telaraña.

El modelo gráfico que esta técnica produce son las siguientes: a) un conjunto de ejes imaginarios que tienen su origen en el núcleo de la telaraña y se extienden hacia el exterior, delimitando cada una de las dimensiones; b) una serie de dimensiones compuestas por un conjunto de variables representadas por ejes principales, que igualmente tienen su origen en el núcleo y se extienden hacia la periferia; c) un número de variables por dimensión, seleccionadas y representadas cada una por un eje principal; d) cinco criterios cualitativos que califican/evalúan a las diferentes variables según su desempeño. Se ordenan gráficamente, ubicando en el núcleo el criterio de peor desempeño y en la periferia el de mejor desempeño; e) trazos que unen los criterios de calificación/evaluación más votados por los AC para cada variable, creándose así un tejido cerrado que demarca un escenario específico.

Figura 15
Ilustración del los Componentes de la Gráfica de la Telaraña.



La Figura 15 nos ilustra la representación gráfica de los resultados de una encuesta con el modelo de telaraña que incorpora la diferenciación semántica y escala tipo Likert. Se aprecia la ubicación de las variables que en conjunto muestran el área de las dimensiones. El criterio de evaluación de mayor votación representa el punto fijado sobre la variable que permite el trazado de las respuestas para formar los distintos escenarios. La

ilustración de los tres escenarios nos da la telaraña, lo cual nos permite estudiar las variables en el corto, mediano y largo plazo y ver en conjunto el desempeño comparativo entre variables.

5.1.5. Diseño del modelo teórico de la telaraña.

El diseño del modelo de telaraña es básicamente un ejercicio de construcción que inicia con la precisión del objetivo de investigación y continúa con la determinación y definición de los ámbitos o dimensiones analíticas pertinentes y coherentes con el propósito del estudio. El marco teórico del desarrollo regional y de la gestión pública (ver capítulo 1 y 2) fue la base sobre el cual se seleccionaron las dimensiones, las variables y los criterios de evaluación (ver Figura 1). Fue así como el modelo teórico de la telaraña quedó compuesto de un total de seis ámbitos o dimensiones analíticas: **1. Desarrollo económico regional, 2. Desarrollo regional espacial, 3. Desarrollo social, 4. Desarrollo sustentable, 5. Papel del Estado, y 6. Gestión pública.**

Cada dimensión es una construcción analítica capaz de capturar e integrar en un marco teórico coherente y particular los rasgos principales que definen el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, específicamente en el municipio de Othón P. Blanco. En un proceso de mayor nivel de acercamiento y concreción del objeto de estudio, se determinó un conjunto particular de variables para cada dimensión dada su riqueza analítica y su capacidad integradora y explicativa de su **desempeño**. Según el nivel de complejidad de cada dimensión fueron determinadas de 3 a 5 variables pertinentes; como resultado de ese proceso, el modelo quedó integrado por un total de 23 variables.

En el siguiente nivel de análisis, correspondiente a la operacionalización de las variables, el objetivo fue medir el desempeño de cada una de ellas. Fue así como, en el proceso, el **desempeño** se constituyó en el elemento fundamental para establecer los criterios de calificación/evaluación de las variables. Los criterios fueron escogidos según su especificidad, pertinencia y capacidad para indicar cinco niveles de desempeño.

El instrumento consta de las siguientes partes: una matriz estándar para las **23 variables** de las **seis dimensiones**. En él se registra el nombre de la **dimensión**, su descriptor, las **variables** y sus definiciones. En el primer renglón se da al informante la

instrucción de calificación/evaluación del desempeño de la variable. Se le brinda al informante cinco criterios de calificación/evaluación de la variable enumerada de 1 a 5.

En cada escenario se denota un pequeño cuadro correspondiente a cada uno de los cinco criterios de calificación/evaluación. Aunado a esto, en el escenario actual y esperado se le solicita al informante brindar por lo menos **tres razones** que justifiquen su elección. En contraste, en el escenario deseado, se le solicita al informante brindar por lo menos **tres políticas o acciones** que sustenta su opinión. Esta parte del instrumento es sumamente importante para la explicación de la situación actual, la tendencial, y para adelantar propuestas de políticas públicas o acciones para lograr la situación ideal.

5.1.6. Selección de los actores claves

Para la selección de la muestra de los actores claves (ACs) se hizo atendiendo los siguientes criterios de idoneidad: representatividad, liderazgo, diversidad, multidisciplinariedad, experiencia, conocimiento integral, y compromiso.

El muestreo fue no estadístico considerando el perfil preponderantemente cualitativo del estudio, por lo que la selección de los AC se procedió a través de la identificación y clasificación de los principales agentes del desarrollo regional, estando éstos integrados en el sector público, el sector privado y el sector social. El **sector público** se refiere a las instituciones gubernamentales a nivel municipal y estatal. El **sector privado** incluye a las cámaras de comercio y servicios turísticos, de la industria y la construcción. El **sector social** constituye a organizaciones de la sociedad civil como campesinas, sindicatos, científicos, ambientalistas, artesanos e informantes claves individuales. La relación de AC para el trabajo de campo fue la siguiente:

Cuadro 27
Relación de Actores Claves del Municipio de Othón P. Blanco,
Quintana Roo, según sector, 2010.

Sector Privado	
E1	Empresario, Ex Presidente del Consejo Coordinador Empresarial de Quintana Roo.
E2	Empresario, Presidente de la Cámara de Comercio de Chetumal (CANACO).
E3	Empresaria, Operadora Turística, Ex Presidente de la Asociación Turística de Chetumal.
E4	Empresario, Especialista en Marketing y Radio, Ex Funcionario de la Administración Pública Municipal.
E5	Presidente de la Asociación de Mujeres Empresarias, AMMJE de Quintana Roo.
E6	Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Chetumal.
E7	Empresario Restaurantero, Vice Presidente de la Cámara Nacional de Restaurantes, Capítulo Chetumal.

E8	Empresaria Hotelera, Ex Funcionaria de la Administración Pública Municipal.
E9	Empresaria Hotelera, Ex Presidente de la Asociación Turística de Chetumal.
E10	Empresario, Restaurantero, Ex presidente de la CANACO.
Sector Público	
E1	Director General de COPLADE
E2	Asesor de Programas Sociales en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.
E3	Director de Seguimiento y Evaluación del Municipio de Othón P. Blanco.
E4	Directora de Planeación de la Secretaría de Educación de Quintana Roo. Ex Directora de Egresos del Municipio de Othón P. B.
E5	Asesor del Gobierno del Estado. Ex Presidente del Instituto de Administración Pública de Quintana Roo.
E6	Director General de Desarrollo Económico y Turismo Municipal.
E7	Director de Medio Ambiente en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Quintana Roo.
E8	Directora de Participación Ciudadana Municipal.
E9	Subsecretario de Desarrollo Económico de Quintana Roo.
E10	Director de la Comisión de Infraestructura Educativa de Quintana Roo.
Sector Social	
E1	Secretario de Acción Agraria y Organizaciones Económicas, Liga de Comunidades Agrarias y Sindicato Campesino.
E2	Legislador Constituyente del Estado de Quintana Roo.
E3	Representante Campesino
E4	Representante del Sindicato de Maestros
E5	Profesor de Economía y Empresas del Instituto Tecnológico de Quintana Roo.
E6	Integrante del Colegio de Biólogos de Quintana Roo.
E7	Presidente del Colegio de Arquitectos de Quintana Roo.
E8	Presidente del Colegio de Contadores.
E9	Representante de la Cooperativa de Turismo “Unión” y gestora social.
E10	Presidente del Colegio de Egresados del Tecnológico de Chetumal.

Fuente: Elaboración propia.

5.1.7. Aplicación y recolección del instrumento.

En un primer momento se visitó a los AC para proponerles formar parte de esta investigación. También, este primer acercamiento fue importante para corroborar el cumplimiento con los criterios de idoneidad que se detecta con la actitud demostrada en la plática sobre su experiencia en asuntos de gestión pública y de desarrollo a nivel regional y municipal.

Al cumplir con los requisitos, se les solicitó su participar y una cita posterior para iniciar la entrevista. Al obtener el compromiso del actor clave, se le proporcionó el documento **Estructura del Instrumento. Análisis de escenarios. Una aplicación del modelo de telaraña** y se le explicó detalladamente el mecanismo de aplicación, las definiciones de las dimensiones, las variables, los criterios de evaluación, y los escenarios. En total se aplicaron 30 instrumentos; 10 por sector.

Se utilizó una prueba piloto de dos AC por sector para validar el instrumento inicial. A partir de las pruebas pilotos, el instrumento se ajustó en cuanto a ciertos criterios

de evaluación que tenían problemas de comprensión, se ajustó y precisó las definiciones de algunas variables y se formateó la presentación del instrumento a fin de hacerlo más práctico para anotar las explicaciones de los criterios de evaluación seleccionados.

Finalmente se incluye un cuadro para anotar la ordenación simple y una matriz para plasmar la comparación pareada de las dimensiones (**ver Anexo 1. Instrumento para aplicar a actores claves**), que posteriormente fueron analizados mediante un proceso de análisis jerárquico, empleando el programa computacional Expert Choice.

5.1.8. Clasificación de los instrumentos y organización de la información.

Los instrumentos se clasificaron por sectores. Se procedió a vaciar la información en el **archivo de Excel Análisis de datos. La hoja 1** corresponde a las respuestas dadas por los AC del sector privado, **la hoja 2** corresponde al sector público y **la hoja 3** para el sector social. Los resultados totales por sector se utilizaron para llenar **la hoja 4** que se refiere al análisis integral de los resultados.

El siguiente cuadro muestra la integración de los resultados de la variable 1.1. del sector social.

Cuadro 28																																		
Proyecto: Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo																																		
Análisis de escenarios, sólo Sector Social. Una aplicación del modelo de telaraña.																																		
Tabla 1C.																																		
Total de Instrumentos recibidos: 30																																		
Dimensión Variable y Criterios	SÓLO SECTOR SOCIAL																																	
	E S C E N A R I O S																																	
	Presente										Esperado										Deseado										Total			
	E 1	E 2	E 3	E 4	E 5	E 6	E 7	E 8	E 9	E 10	Sub total	E 1	E 2	E 3	E 4	E 5	E 6	E 7	E 8	E 9	E 10	Sub total	E 1	E 2	E 3	E 4	E 5	E 6	E 7	E 8		E 9	E 10	Sub total
	1.1																																	
1			1								1			1								1											0	2
2						1			1		2											0										0	2	
3	1	1		1	1		1	1		1	7	1			1		1			1		4										0	11	
4											0		1			1		1	1		5											0	5	
5											0										0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10
sumatoria	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	30
Fuente: Elaboración propia con datos de la Entrevista, 2009 – 2010.																																		

Para cada variable y por escenario, se procedió al conteo de los criterios de calificación/evaluación seleccionados por los AC. El formato de matriz facilitó un control cruzado de cada variable, por criterio y por escenario. Por otra parte, la igualdad de la suma

vertical con la suma horizontal del total de criterios efectivos seleccionados, permitió detectar y corregir a tiempo algunos problemas en la tabulación.

5.1.9. Tabulación y sistematización de la información

Para la tabulación y sistematización de la información, y la generación de resultados se utilizó la **hoja electrónica 5**, diseñada de forma sintética, dinámica y articulada al nivel de dimensiones, variables, criterios, escenarios y sectores; con el propósito específico de generar los **puntos** que harán posible la **construcción** de los diferentes escenarios en el **diagrama de la telaraña**. La hoja electrónica se constituyó en una base de datos que recoge la información clasificada y organizada en un cuadro sintético de resultados. Despliega un cuadro resumen de distribución de **frecuencias absolutas, relativas y relativas ponderadas** de los criterios de calificación/evaluación seleccionados por los AC para cada variable de una misma dimensión, para el total de los actores, por sector y por escenario.

El mecanismo de decisión se basó en el **criterio más votado** por los ACs, definido por la **mayor** frecuencia relativa, para el caso de cada sector, y relativa ponderada, para la totalidad de los ACs. El **criterio más votado** define el **punto** correspondiente a cada variable en el diagrama de la telaraña para el total de los actores, por sector y por escenario. El **punto** en mención se destaca con un sombreado en la hoja de cálculo que indica el nivel de desempeño de la variable.

Las frecuencias **relativas ponderadas** se calcularon con la fórmula siguiente:

Relativo ponderado = [(Absoluto * relativa total público) + (Absoluto * relativa total privado) + (absoluto * relativo total social)] / (relativa total público + relativa total privado + relativo total social).

El Cuadro 29 nos muestra el criterio más votado de la variable 1.1. que corresponde a la especialización productiva, por sector y por el total de los actores en el escenario presente. Estos criterios más votados definen el punto plasmado en el diagrama de las telarañas por sector y con las frecuencias relativas ponderadas se construyó la telaraña global por escenario.

Cuadro 29													
Dimensión 1. Desarrollo Económico Regional: Variable 1.1. Especialización Productiva Valoración estadística según criterio de los actores entrevistados.													
Escenario Presente o Actual.													
Criterios		Total Actores		Sector Público			Sector Privado			Sector Social			
		F r e c u e n c i a											
		Abs	Rel	Abs	R Total(%)	Rel S. Púb	Abs	R Total(%)	Rel S. Priv	Abs	R Total(%)	Rel S. Soc	Rel. Pon
1	Totalmente inadecuada	4	17	0	0	0	3	75	38	1	25	14	3
2	Entre 1 y 3	5	22	0	0	0	3	60	38	2	40	29	3
3	Medianamente adecuada	15	65	5	33	63	3	20	38	7	47	100	6
4	Entre 3 y 5	6	26	5	83	63	1	17	13	0	0	0	4
5	Totalmente adecuada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Entrevista, 2009 - 2010.

5.1.10. Criterios y procedimientos de decisión en situaciones de conflicto.

Al haber adoptado como mecanismo de decisión el *criterio más votado* en términos relativos, y dado el carácter ordinal (discreto) de medición del desempeño de las variables, se evitó aplicar promedios ponderados absolutos que conllevan el riesgo de darle un tratamiento cardinal (continuo) a una variable que ha sido definida como discreta. La bondad de este mecanismo radica en el hecho de que permite respetar la decisión mayoritaria de los AC, aún en situaciones de conflicto.

Las situaciones de conflicto se presentan en aquellos casos en los que hay dos o más criterios *igualmente más votados* en términos relativos. La decisión de desempate se basó en la tendencia a votación según la dirección del peso, ya sea hacia el extremo inferior (1) o hacia el extremo superior (5) dado que los criterios fueron establecidos en orden de grados correspondiente a lo estipulado por Likert (1932, 1934) y Osgood, Suci y Tannenbaum (1975). Los desempates se solucionaron con la suma de los datos adyacentes, decidiéndose por el criterio cuya suma es mayor. Para algunos casos se recurrió al uso de la visión en conjunto adquirido durante el trabajo de campo, inclinando la decisión hacia el criterio del extremo de más alto valor.

Este proceso de solución de conflictos tiene las siguientes propiedades: respeta la voluntad de los AC, según la votación por ellos otorgada a cada uno de los criterios; garantiza que los criterios de calificación/evaluación tengan *idéntica probabilidad* de ser elegidos; no cambia el *rango* de criterios de elección ordenado desde una situación de *mal*

desempeño 1) a otra de *buen* desempeño 5), en concordancia con lo que establece la construcción del modelo de la telaraña; son eficientes en términos de tiempo y costo, en tanto minimizan el número de casos que requieren ser puestos a consideración de los AC; y confiere rigor y consistencia a la determinación de los *puntos* que hacen posible la construcción de los escenarios en el modelo de telaraña.

5.1.11. Clasificación, organización y agregación de razones y políticas

Este proceso se ejecutó mediante las siguientes fases: los instrumentos fueron clasificados por sectores: público, privado y social; para cada variable y por criterio, se procedió a clasificar, organizar y agregar, por escenario y por sector, las razones y políticas brindadas por los AC.

Cuadro 30	
Dimensión 1. Desarrollo Económico Regional: Variable 1.1. Especialización Productiva	
Valoración estadística según razones del Sector Público.	
Escenario Presente o Actual.	
Criterio 3	
No hay aprovechamiento integral de las áreas productivas por del sector primario.	5
Falta de incorporación de paquetes tecnológicos para elevar la productividad.	Baja productividad por la falta de un aprovechamiento integral de las áreas productivas debido a la atención paternalista o asistencialista del gobierno que no promueve la introducción tecnológica y las capacidades, no obstante las leyes que establecen la promoción de las vocaciones productivas del municipio.
El estado mantiene una atención más paternalista que promotora de capacidades.	
La inversión en las actividades productivas o para el desarrollo productivo es baja porque es asistencialista.	
No se exige un cumplimiento de la ley respecto de impulsar la capacitación en las vocaciones productivas municipales	
Falta de financiamiento preferencial (de bajo intereses) para las actividades primarias.	3
Poco apoyo, políticas repetitivas y fallidas de explotación agrícola. Ejemplo el arroz, la caña, acuicultura no son explotados al máximo.	Políticas inadecuadas para la explotación agrícola en cuanto a su vocación y financiamiento.
Hay área donde la producción agrícola es factible.	
La vocación es el ecoturismo y muy poco se hace de ello.	5
Muy poco recurso en la promoción del ecoturismo, eco arqueológico, cultural e histórico.	Eminente vocación turística que carece de promoción adecuada por falta de recursos y de infraestructura.
No es asertiva la promoción turística.	
Falta promover los circuitos turísticos del municipio a través de infraestructura en los lugares atractivos.	
Hay zonas para las actividades turísticas. En cuanto a promoción falta por hacer.	
Hay una disparidad de política hacia el turismo entre el norte y el sur.	2
Voluntad política. La prioridad de explotar el norte vs sur. Cultura: grandes empresas en el norte que son chetumaleños. Hay una tendencia de mantener a Chetumal subdesarrollado.	Situación de subdesarrollo del municipio debido a la voluntad política que privilegia a la región norte.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Entrevista, 2009 - 2010.

El proceso de agregación tiene un carácter cualitativo/cuantitativo que permitió a) identificar aquella razón o política que por sus atributos fue capaz de incluir a otras similares mediante un esfuerzo de síntesis y b) registrar el número de veces o frecuencia

que fue mencionada la misma razón o política por los AC. La tabla en una **hoja electrónica** se diseñó para hacer operativas las fases precedentes. El siguiente cuadro nos muestra el caso de la variable especialización productiva del sector público en el escenario presente. Da cuenta de la organización de las razones otorgadas correspondientes al criterio 3 de evaluación, su clasificación y su frecuencia.

Este instrumento permitió lo siguiente: recoger los elementos analíticos y **razones** a las que acuden los AC para justificar y explicar el criterio de calificación/evaluación seleccionado, en términos del desempeño actual y esperado de las variables. Para el escenario deseado, el instrumento facilitó recoger las **políticas o acciones** que en opinión de los AC permitirían mejorar el desempeño de las variables.

El siguiente cuadro muestra el resultado de la organización, clasificación y las frecuencias absolutas de las razones otorgadas por los ACs del sector público según criterio de evaluación correspondiente a la variable especialización productiva en el escenario presente. Esta organización sirve para detectar las razones principales del criterio más votado, según orden de importancia, lo cual se refiere a las razones de mayor frecuencia.

Cuadro 31		
Dimensión 1. Desarrollo Económico Regional: Variable 1.1. Especialización Productiva		
Valoración estadística según razones del Sector Público .		
Escenario Presente o Actual.		
Criterios	Razones	Frecuencia Absoluta
1.Totalmente inadecuada		
2. Entre 1 y 3		
3.Medianamente adecuada	Baja productividad por la falta de un aprovechamiento integral de las áreas productivas debido a la atención paternalista o asistencialista del gobierno que no promueve la introducción tecnológica y las capacidades, no obstante las leyes que establecen la promoción de las vocaciones productivas del municipio.	5
	Políticas inadecuadas para la explotación agrícola en cuanto a su vocación y financiamiento	3
	Eminente vocación turística que carece de promoción adecuada por falta de recursos y de infraestructura.	5
	Situación de subdesarrollo del municipio debido a la voluntad política que privilegia a la región norte.	2
4. Entre 3 y 5	Aunque la especialidad productiva del municipio se finca en el sector turístico porque recibe inversiones en infraestructura, el sector carece de la iniciativa del sector privado en cuestión de calidad en servicios, aunado a la falta de articulación entre los organismos de turismo a nivel estatal y federal.	4
	La falta de diversificación en el municipio debido a que las inversiones públicas hacia el turismo priorizan la región norte, el parque industrial no se ha articulado con el sector primario, se carece de proyectos agrícolas concretos y la actividad silvícola no es productiva.	5
	Existen políticas públicas orientadas a las actividades productivas, pero éstas no han detonado por la falta de organización de los actores, falta de capacitación del personal, falta de recursos y porque los programas son de corto plazo.	6
5.Totalmente adecuada		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Entrevista, 2009 - 2010.

En general, el instrumento facilitó la cuantificación y el análisis que permitió evidenciar círculos viciosos y virtuosos, áreas problemáticas comunes y posibles soluciones alternativas, complementarias y divergentes, por sector y entre sectores, fundamentales para la generación de consensos y acuerdos sobre acciones y políticas que lleven a un mejor desempeño de la gestión pública para el desarrollo regional en Quintana Roo. La síntesis de estos resultados se presenta en el capítulo 6.

5.1.12. Consideraciones metodológicas finales

Dentro de las opciones de análisis de múltiple criterio, el modelo de la telaraña es consistente con la forma en que se planteó abordar la problemática de la gestión pública en el desarrollo regional (ver capítulo 1 y 2) aplicado al caso de Quintana Roo, permitiendo plasmar las percepciones de los actores claves en escenarios; los cuales complementan el diagnóstico (ver capítulo 3 y 4) y permiten la identificación de tendencias y de elementos propositivos de gran utilidad en la formulación de estrategias que reorienten la gestión pública y el desarrollo regional hacia un mejor desempeño (capítulo 6).

La información recabada de los ACs proporcionó un caudal de opiniones que requirió un esfuerzo de síntesis para concluir con una serie de políticas públicas. En este proceso primero se identificaron los problemas, para lo cual se utilizó la información del escenario presente y esperado. La solución de estos problemas, representado por las propuestas de políticas públicas, fueron obtenidos de las acciones y políticas proporcionados por los ACs. Cada opinión en este proceso fue tomado en cuenta, su agregación para el calculo de frecuencias, sirvió para sintetizarlos y posteriormente plasmarlos en propuestas de políticas públicas concretas, así como para evaluar tanto la gestión pública actual, y el desarrollo regional y endógeno.

5.2. Análisis de las dimensiones del estudio.

Vimos en el capítulo 3 que históricamente el territorio de Quintana Roo se internacionalizó a través de su producción primaria: el chicle, la copra, las maderas. A partir de la década de los 70s su economía gira en torno al gran turismo promovido por el programa de modernización creando el polo de Cancún y posteriormente la Riviera Maya, que hoy se

extiende hasta el nuevo municipio de Tulum¹. El diseño del desarrollo económico de Quintana Roo a partir del turismo ha llevado a la distinción de su territorio en tres regiones. El norte siendo eminentemente turístico, el centro con un potencial agrícola forestal y el sur con vocaciones compartidas entre lo agropecuario y turístico, además de contar con un dinamismo inducido por ser esta región la sede de gobierno. Aunque empíricamente existe esta especialización por regiones en el Estado, el turismo es la única actividad que genera divisas importantes, empleos y atrae inversiones públicas y privadas, provocando que la economía del estado este fuertemente ligada a esta actividad.

En el análisis de la base productiva, realizado en el capítulo 4, se establecieron las potencialidades productivas de cada municipio. Vimos que el municipio de Othón P. Blanco, nuestra área de estudio, tiene su potencial en el comercio y en el turismo, estudio basado en los datos publicados por INEGI. En este apartado presentamos los resultados del trabajo de campo que consistió en el levantamiento de la percepción que los actores claves (ACs) tienen sobre el desarrollo regional y la gestión pública en el municipio de Othón P. Blanco para verificar el diagnóstico de los capítulos 3 y 4 con la situación actual y el probable. Se recogió también información sobre la situación deseada (escenario deseado) de estas variables con el propósito de formular propuestas de políticas públicas.

El propósito de la encuesta, por consiguiente, fue evaluar la situación del desarrollo regional y la gestión pública a través de la percepción de los actores claves (ACs) sobre los aspectos de desarrollo económico regional, articulación regional, desarrollo social, desarrollo sustentable, el papel del Estado y la gestión pública en Quintana Roo, y priorizar las dimensiones con el propósito de ubicar la importancia relativa de cada dimensión en la planeación del desarrollo.

5.2.1. Desarrollo Económico Regional

La dimensión del desarrollo económico regional es de vital importancia en este estudio pues es la que muestra el nivel de desarrollo local en el municipio y se define por la importancia que se le da a la especialización productiva, al papel de las empresas y a las

²² En 2008 mediante una reforma al artículo 127 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Quintana Roo se formó el noveno municipio de Tulum. El 13 de marzo de 2008 fue segregado del territorio del municipio de Solidaridad por lo cual su extensión territorial y su población se encuentra en proceso de ajuste. Se localiza en la zona centro-norte del estado, en la llamada Riviera Maya, y su cabecera es la ciudad de Tulum.

políticas públicas emprendidas por el Estado para el desarrollo municipal. En el cuadro siguiente se presentan las variables utilizadas, su descripción y sus criterios de evaluación.

5.2.1.1. Las variables del Desarrollo Económico Regional

Estas tres variables en conjunto nos harán conocer la situación económica del municipio, partiendo desde el desempeño de las actividades productivas, el papel de la iniciativa privada y el rol de coordinador y promotor que realiza el sector público para el desarrollo. Estudiaremos cada variable por separado con sus respectivas evaluaciones, según sector y escenario.

Cuadro 32
Desarrollo Económico Regional
Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación

Dimensión	Variables	Criterios de evaluación
1. Desarrollo Económico Regional: la situación económica, productiva, empresarial y de gobierno promovida por el gobierno del Estado para el desarrollo local (municipal).	1.1. Especialización Productiva: situación de la promoción de parte del Estado de la vocación productiva del municipio.	1. Totalmente inadecuada 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente adecuada 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente adecuada
	1.2. Desempeño Empresarial: la situación empresarial en la dinámica municipal entendida como una actividad promovida por el Estado que incorpora la innovación.	1. Totalmente inadecuado 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente adecuado 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente adecuado
	1.3. Políticas Públicas: situación de las políticas del gobierno estatal en la promoción del desarrollo del municipio.	1. Totalmente inadecuada 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente adecuada 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente adecuada

Fuente: Elaboración propia

La *especialización productiva* se definió como la situación de la promoción por parte del Estado de la vocación productiva del municipio. Primeramente se levantó la percepción sobre la vocación productiva del municipio. A continuación, el Cuadro 33 nos presenta esa opinión.

Se aprecia que de los 30 ACs entrevistados, 29 de ellos opinaron que la agricultura es la especialización productiva del municipio, la totalidad de los ACs pertenecientes al sector privado y social compartieron esa opinión, y 9 de los 10 del sector público, haciendo un total del 97%. La segunda actividad que es señalada como especialización productiva es el turismo. El 63% de los AC visualizan a esta actividad como importante. Es necesario indicar que el tipo de turismo al que se refieren es al de naturaleza (i.e. ecoturismo o

turismo alternativo), dada la riqueza de la región en cuanto a cuerpos de agua, costa y selva. Tanto en el sector público como privado 7 de los 10 ACs emitieron esa opinión.

Cuadro 33
La Especialización Productiva del Municipio de Othón P. Blanco,
según los ACs encuestados, Quintana Roo, 2010.

Especialización Productiva	Sector Público	Sector Privado	Sector Social	Total	Total de AC %
Agricultura	9	10	10	29	97
Turismo	7	7	5	19	63
Ganadería	3	3	5	11	37
Comercio	2	4	5	11	37
Forestal	3	1	1	5	17
Pesca	1	0	2	3	10
Agroindustria	1	1	1	3	10
Industria	0	2	0	2	6
Gobierno	1	1	0	2	6

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista realizada, 2009 – 2010.

En tercer lugar se ubica el comercio y la ganadería con el 37%. Aunque el comercio ha sido una actividad importante en este municipio, desde tiempos históricos, la entrada de México al GATT en 1986, posteriormente al OMC y la firma del Tratado de Libre Comercio, llevaron al giro del comercio de zona libre a uno más competitivo y de menos privilegios. Esto significó un ajuste de la clase empresarial y un comercio más abierto a inversionistas foráneos. En cuanto a la ganadería, esta actividad fue introducida por los colonizadores que llegaron a la región durante el siglo pasado y hasta los años 70. Es una actividad muy cuestionada porque parece no combinarse con la actividad forestal por el daño que ocasionan los desmontes y las extensiones de tierra que requiere la actividad. Sin embargo, existe un importante núcleo ganadero en el municipio.

La siguiente actividad en importancia es la forestal. En el capítulo 3 vimos que esta actividad ha sufrido varios problemas de organización, manejo y comercialización de su producto. Aunque el municipio es uno de los más ricos en productos forestales, la actividad se ha desvalorizado por los problemas de falta de tecnología, de valor agregado y la perpetua falta de organización y promoción de la actividad como negocio competitivo.

Las actividades de menor importancia son la pesca y la agroindustria. En el capítulo 4 vimos los problemas que enfrenta esta actividad en el estado de Quintana Roo y en

especial en el municipio. Aun siendo el municipio zona costera, y contando con importantes fuentes de recursos como el banco Chinchorro, la pesca comercial ha sido difícil de hacerse realidad. La falta de organización y de políticas adecuadas mantiene a los pescadores en situación de subsistencia, haciendo que la actividad no sea vista como potencial. De la misma manera, aun contando con vasto territorio dedicado a la agricultura y con un número apreciable de productores, los productos agrícolas no encuentran su integración con el eslabón siguiente, la agroindustria. Con excepción de la caña, los otros productos se venden sin valor agregado y a intermediarios. El resultado son ingresos bajos y niveles de subsistencia de los agricultores (ver capítulo 3).

La industria y el gobierno son las actividades de menor importancia. La industria no ha sido una actividad de éxito en el municipio. Esto se constata con el fracaso que ha tenido la zona industrial establecida a escasos kilómetros de la ciudad de Chetumal desde 1972 (ver capítulo 3). Se ha intentado impulsar la actividad con las aperturas de otras zonas en la ciudad pero sin éxito. La distancia de puertos importantes para el traslado de los productos y la falta de políticas que impulsen su integración con el mercado de la región norte del estado ha sido señalada como una falta o falla de incentivos. La actividad de gobierno, al cual se accede por ser esta ciudad la sede política, ha sido calificada muy bajo. Esto se debe, como veremos más adelante, a que el gobierno paga sueldos bajos y ha llegado a un punto de saturación, además que se percibe como un desaliento a la competitividad de los recursos humanos.

En conclusión, la entrevista de 30 ACs nos indica que la especialidad productiva se fundamenta en la actividad agrícola y ecoturística en el municipio de Othón P. Blanco, y que las otras actividades, aunque se practican en la actualidad, no son atractivas porque no generan ingresos importantes para promover su especialidad dada su baja productividad. Estas opiniones emitidas por los ACs son de mucha importancia para formular políticas actuales y las del futuro para el desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco y para el desarrollo regional del estado de Quintana Roo.

La segunda variable es el *desempeño empresarial*, la cual se define como la situación empresarial en la dinámica municipal entendida como una actividad promovida por el Estado que incorpora la innovación. Esta variable es importante porque los empresarios constituyen un sector de actores claves en el desarrollo. El desempeño de los

empresarios es uno de los factores importantes que coadyuvan a determinar la cantidad y la calidad del empleo local. Los gobiernos han prestado singular importancia a las empresas, a través de coprotagonizar nuevos esquemas de coparticipación para fortalecer el mercado de trabajo y garantizar el desarrollo local. En este sentido, esta variable es evaluada en el municipio de Othón P. Blanco para conocer la situación actual y tendencial de la relación Estado-empresa en la construcción del desarrollo municipal.

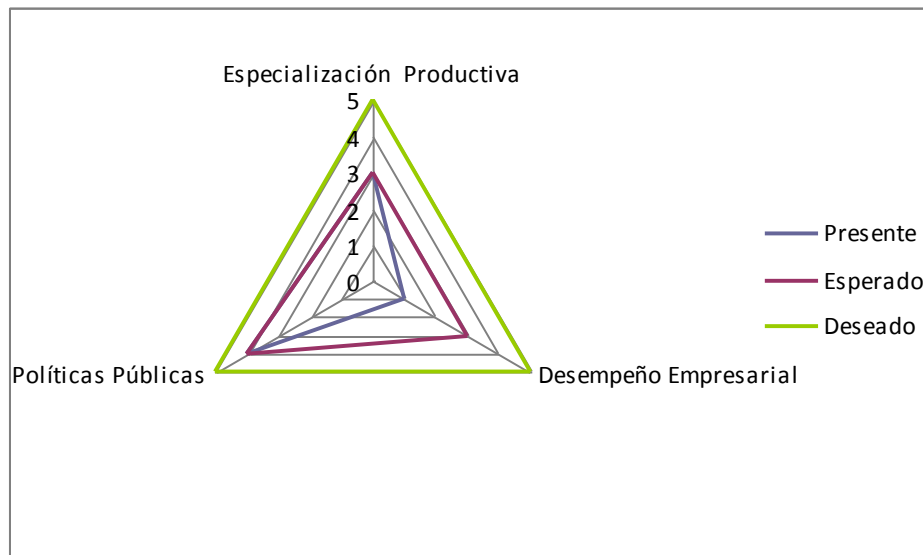
Hay que recordar que el comercio ha sido una de las actividades más antiguas del municipio de Othón P. Blanco. Sin embargo, la apertura que vino acompañada de la globalización cambió la situación comercial de esta frontera internacional que se había beneficiado de regímenes arancelarios permitiéndole especializarse en productos de importación para la región sur del país. A partir de los años 80 empieza su declive, agudizándose en los años 90 y finalmente transformándose durante la primera década del 2000 a un comercio de productos nacionales. El comercio y todo el sector empresarial de Othón P. Blanco hoy se enfrentan a los cambios necesarios impulsados por la inevitable competencia.

La tercera y última variable es la *política pública* y se define como la situación de las políticas del gobierno estatal en la promoción del desarrollo del municipio. Esta variable busca, en primera instancia, indagar entre los ACs, el entendimiento de la importancia de las políticas públicas, sus objetivos, su diseño y su existencia a nivel estatal y municipal.

5.2.1.2. Visión Integral de la Dimensión de Desarrollo Económico Regional

En la Gráfica 16 se muestra, de manera integral, el desarrollo económico regional de Othón P. Blanco. El **escenario presente** evidencia una baja calificación para el desempeño empresarial, seguida por una calificación mediana para la especialización productiva. Las políticas públicas se evalúan favorablemente. El problema evidenciado fue las limitaciones políticas, institucionales y económicas que tiene el municipio para la promoción empresarial, el abandono de las PYMES por las políticas públicas sobre todo para la innovación y para la promoción de inversiones adecuadas para la región como en agroindustrias y comercio, y la falta de interés de parte del sector privado de coordinarse con los productores del campo.

Gráfica 16
Dimensión Desarrollo Económico Regional
Visión Integral



Fuente: Elaboración propia.

En el **escenario esperado**, el desempeño empresarial transita de totalmente inadecuado a medianamente adecuado. Los tres sectores vislumbran que se contará con un programa concreto de promoción de las PYMES que permita la innovación con incentivos, y bajos impuestos que les permita incluso incursionen en el área de servicios y turismo. La especialización productiva y las políticas públicas permanecen en la misma situación que en el presente. La especialización productiva permanece con un desempeño medianamente adecuado y las políticas públicas con un desempeño entre mediana y totalmente adecuada. El comportamiento de la especialización productiva demuestra que no habrá cambios en su situación. Es decir que permanecerá la baja productividad por la falta de un aprovechamiento integral de las áreas productivas en el espacio municipal y estatal.

Los tres sectores evidenciaron la poca vinculación del producto rural con los mercados urbanos del municipio y con el mercado turístico del norte del estado, aunado a los problemas de comercialización a través de intermediarios que pagan precios irrisorios. Una problemática detectada fue la atención paternalista o asistencialista del gobierno hacia los productores que no promueve la introducción de tecnológica y de las capacidades. Esto se suma a las políticas inadecuadas para promover la vocación del espacio y carencia de financiamiento para la modernización. Esto incluye al campo y al turismo del municipio.

Otro problema puntualizado por los ACs fue la falta de capacitación de los funcionarios y del personal que labora en la administración pública. A nivel estatal se señaló la priorización de las políticas públicas para la promoción del desarrollo y el financiamiento hacia la zona norte.

Las políticas públicas no cambian su desempeño entre median y totalmente adecuada del escenario actual al esperado. Los tres sectores de ACs señalaron que la elaboración y aplicación de políticas públicas están en un proceso de mejora, así como sus instrumentos y la consecución de financiamiento para implementarlas de manera integral. Se mencionó el problema del equilibrio regional y de la integración entre el desarrollo económico y social en la elaboración de las políticas que se espera sean superados.

Un dato alentador que emitieron los ACs fue la gradualmente concientización de las autoridades municipales en cuanto a su compromiso con el desarrollo local y la concientización de los ciudadanos en general, situación que llevará a incluir la participación de la sociedad en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

En el escenario deseado, las acciones y políticas principales recomendadas por los ACs en su totalidad es la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos que se enfocan a promover la actividad empresarial, entre estos, créditos, recursos de apoyo, incentivos y el fomento de los empresarios en el desarrollo económico y social del municipio. La segunda propuesta importante fue fortalecer el papel de las cámaras empresariales en su participación en la consecución de proyectos y su vinculación con el sector público en beneficio del desarrollo integral del municipio.

En este sentido, también se propuso como factor importante la labor del sector público en otorgar incentivos fiscales adecuados para promover la ampliación del sector empresarial y su innovación. Se mencionó también la necesidad de realizar diagnósticos de las potencialidades productivas, sobre todo con respecto al turismo para guiar el establecimiento de políticas públicas con su respectivo financiamiento acordes a la situación actual y futura.

Las propuestas de la totalidad de los ACs se concentraron mayormente en fortalecer la formulación de políticas y de instrumentos relacionados para que sean eficaces y eficientes en su implementación, buscando la coordinación entre los tres niveles de gobierno que conduzca al fortalecimiento de las actividades productivas del municipio para

traer desarrollo, e introducir instrumentos de medición para evaluar el desempeño. Como complemento a esto, se propuso la autonomía municipal con el objetivo de tener la libertad de adecuar las instituciones e instrumentos a favor del desarrollo endógeno y regional.

En segundo lugar se propuso la participación ciudadana como elemento fundamental en la formulación de las políticas públicas, buscando la participación organizada de la sociedad y promoviendo la calidad humana dentro de las organizaciones. También se propuso que el municipio mejore la obtención y el manejo de los apoyos económicos para eficientar su uso. En general notamos que para el **escenario anhelado o deseado**, los ACs indicaron la situación óptimamente favorable para los tres indicadores que constituyen la dimensión desarrollo económico regional de Othón P. Blanco.

5.2.2. Desarrollo Regional Espacial

La dimensión de Desarrollo Regional Espacial nos indica el patrón de desarrollo de los espacios urbanos y rurales, la interrelación entre ellos y la infraestructura que los conecta. Esta dimensión es de vital importancia para el desarrollo regional puesto que la situación de la integración y articulación de los espacios rural y urbano nos remite conocer la situación que presenta el desarrollo y la calidad de la gestión pública que lo promueve. Una gestión pública moderna, eficiente, eficaz, democrática, y al mismo tiempo con economía, nos ubicaría en una región equilibradamente desarrollada en sus potencialidades endógenas y en sus condiciones económicas, sociales y políticas.

5.2.2.1. Las variables del desarrollo regional espacial

La situación territorial desequilibrada se reproduce a nivel municipal entre los espacios urbanos y rurales, las razones de este desequilibrio es el tema a conocer en este apartado del estudio. A continuación, veremos las calificaciones asignadas por los tres sectores claves de la sociedad del municipio de Othón P. Blanco a las variables de esta dimensión. El Cuadro 34 nos define la dimensión, las variables que la integran y sus criterios de evaluación.

La variable denominada *patrón de articulación regional* nos describe la situación de intercambio económico y social entre ciudades (cabeceras) y zona rural. En el caso del municipio de Othón P. Blanco, la ciudad de Chetumal, cabecera del estado de Quintana Roo, es la única con la categoría urbana. Existen otras localidades que están tomando

importancia por el número de habitantes y por su dinamismo subregional. Es el caso de Álvaro Obregón, Bacalar, Nicolás Bravo y Limones. A estas localidades se les ha incluido dentro de programas de centros estratégicos o de microrregiones en el Plan de Desarrollo Municipal (2008 -2011).

Cuadro 34
Desarrollo Regional Espacial
Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación

Dimensión	Variables	Criterios de evaluación
2. Desarrollo Regional Espacial: patrón de desarrollo de los espacios urbanos y rurales, la interrelación entre ellos y la infraestructura que los conecta.	2.1. Patrón de Articulación Regional: la situación de intercambio económico y social entre ciudades (cabeceras) y zona rural.	1. Desarticulada 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente articulada 4. Entre 3 y 5 5. Articulada
	2.2. Patrón de Desarrollo Urbano: situación de la localización de las actividades económicas y sociales dentro del espacio urbano.	1. Concentrado 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente disperso 4. Entre 3 y 5 5. Disperso
	2.3. Patrón de Desarrollo Rural: situación del desarrollo rural en cuanto a producción, ingresos y servicios sociales.	1. Marginada 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente desarrollada 4. Entre 3 y 5 5. Desarrollada
	2.4. Patrón de Infraestructura: la presencia de caminos, puentes y puertos para el traslado de personas y mercancías.	1. Totalmente desequipada 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente equipada 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente equipada

Fuente: Elaboración propia

La variable *patrón de desarrollo urbano* se define como la situación de la localización de las actividades económicas y sociales dentro del espacio urbano. Esta variable se caracteriza desde lo concentrado hasta lo disperso, entendiendo que la concentración es una situación desfavorable dado que genera problemas viales de congestionamiento, de escasez de espacio de estacionamiento, contaminación, entre otros; problemas que padecen muchas ciudades al no implementar a tiempo medidas de desconcentración de actividades. Aunque esta explicación se les dio a los entrevistados, surgieron algunos problemas en la interpretación dado que algunos ACs consideraron benéfico la concentración y desventajoso la dispersión. Esta confusión fue discutida y una vez aclarada, se procedió a la evaluación.

El *patrón de desarrollo rural* se complementa con la variable anterior dado que en conjunto nos ilustra la situación del desarrollo regional del municipio. En teoría, estos dos espacios que conforman el territorio se articulan para aportar, de manera integral, al

crecimiento y al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Al presentar situaciones de desarticulación, el crecimiento que se logra es desequilibrado y el desarrollo se manifiesta de manera desigual entre espacios y población. La variable del patrón de desarrollo rural se define como la situación del desarrollo rural en cuanto al desempeño de la producción, los ingresos y los servicios sociales.

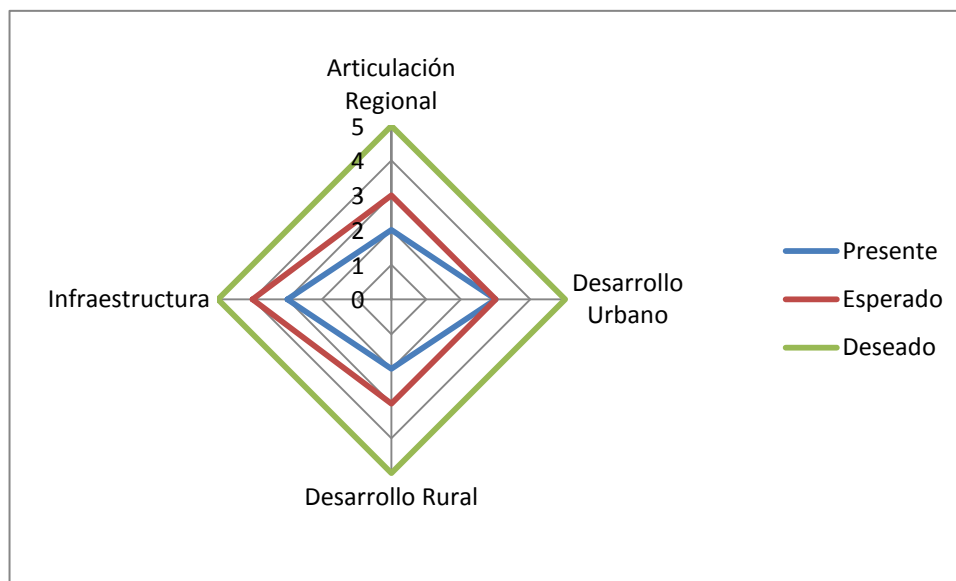
El *patrón de infraestructura* es un indicador del desarrollo de una región. A partir de Christaller (1933), conocemos la importancia de la infraestructura en difundir el crecimiento y el desarrollo puesto que permite el intercambio de bienes y servicios entre las ciudades y su *hinterland*. Por medio de la infraestructura se distribuye la ciencia y la tecnología. Celis (1988) plantea que el desarrollo de una región se determina por sus recursos naturales, la comunidad de acciones y por su infraestructura. Por esta razón es que nos dimos la tarea de conocer la situación de la infraestructura en el municipio de Othón P. Blanco desde la óptica de los ACs. El patrón de infraestructura se define como la presencia de caminos, puentes y puertos para el traslado de personas y mercancías.

5.2.2.2. Visión integral del Desarrollo Regional Espacial

La dimensión desarrollo regional espacial nos indica la situación de la interacción entre el centro urbano y el rural como indicador del desarrollo regional. Entre mayor interacción exista, mayor es el desarrollo de ambos espacios. El desarrollo urbano, desde la perspectiva regional debe realizarse con dispersión de sus actividades para evitar congestionamientos y contaminación, además debe guardar relación con lo que ocurre en el espacio rural. La zona urbana es donde confluyen todas las actividades de un nivel mayor de especialización que sirve a toda la región, en este caso, al municipio.

El desarrollo rural es otro componente del desarrollo de una región, pues las actividades que se localizan en él deben guardar una relación con la zona urbana para que se genere la circulación de dinero y mercancía. El patrón de infraestructura juega un papel importante como articulador entre los espacios rurales y urbanos, y facilita el flujo de ciencia y tecnología. La integración de estas cuatro variables nos determina el nivel de desarrollo de una región.

Gráfica 17
Dimensión Desarrollo Regional Espacial
Visión Integral



Fuente: Elaboración propia.

La Gráfica 17 nos da cuenta, de manera integral, de la situación del desarrollo regional espacial en Othón P. Blanco. Podemos notar que los ACs en conjunto evaluaron, en el **escenario presente**, el desempeño del patrón de infraestructura y del patrón de desarrollo urbano como medianamente adecuada, mientras que del patrón de articulación regional y del patrón de desarrollo rural entre mediano y totalmente inadecuado.

En cuanto a la articulación regional, los ACs hacen evidente la poca cultura, en general, de promover el desarrollo regional, dado que el desarrollo de la zona rural no es tema de interés concreto de los administradores públicos. Señalan la improductividad del campo por la falta de organización entre los productores y la articulación productiva. Con énfasis ponen de manifiesto la inexistencia del comercio justo de los productos rurales.

El patrón de desarrollo rural de Othón P. Blanco señala como principal problemática la ignorancia del desarrollo endógeno en la zona rural, en virtud de que los programas dirigidos al campo no van de acuerdo a las potencialidades productivas o a buscar el aumento de la productividad. Esta situación es resultado de la aplicación de proyectos para el campo cuyos propósitos son asistencialistas. Esto se evidencia a través de la falta de atención consciente y de apoyo efectivo y eficaz de parte del gobierno. Como consecuencia se tiene poca competitividad de los productos rurales.

El patrón de desarrollo urbano en Othón P. Blanco presenta una situación de falta de planificación para la localización de las actividades. La especialización que actualmente se está dando en ciertas zonas obedece a la inercia. Se señala enfáticamente que la dispersión de las actividades se debe al crecimiento de la población y de la ciudad, más no a la planeación de su desarrollo.

El patrón de infraestructura en Othón P. Blanco fue declarado como un aspecto al cual se le han realizado avances significativos, representando un acervo importante para promover el desarrollo económico y social del municipio. La calidad de la misma varía según su localización, por lo que se mencionó la necesidad de continuar con la tarea hasta completar la red de comunicación con los países vecinos y mejorar algunos tramos de la zona rural según las necesidades productivas. También se señaló la atención merecida que falta darle al mantenimiento de las obras realizadas en donde participe la población rural.

Para el **escenario esperado** todos los indicadores mejoran su desempeño, con excepción del patrón de desarrollo urbano que permanece como medianamente adecuado, lo que significa que se continuará sin una planeación de la localización de las actividades.

La problemática que representa el patrón de articulación regional se basa en las bajas expectativas de que mejore la situación del campo, sumado a los problemas políticos y estructurales que impiden la articulación rural-urbana. Se señala que los proyectos que seguirán existiendo se realizarán sin la adecuada información sobre la situación económica y social imperante en el municipio.

El patrón de desarrollo rural se verá favorecido por una mayor vinculación entre gobierno y sociedad, debido a que gradualmente el tema del campo se convertirá en tema de interés político por la mayor conciencia sobre el desarrollo que va permeando en la sociedad othonense. Esta situación se dará, según los ACs, no obstante la situación nacional que impide el desarrollo del campo.

En cuanto al patrón de infraestructura, éste mantendrá su importancia como detonante del desarrollo de Othón P. Blanco dado que es un tema de interés político, aunque se menciona la continua dependencia en los recursos federales, recursos que se emplearán para mejorar las carreteras y los servicios sociales en la zona rural.

Para el patrón de articulación regional, en el **escenario deseado**, los ACs propusieron reestructurar el proceso de planeación y promoción del desarrollo, propiciando

el mejoramiento de la producción del campo para generar un mayor nivel del desarrollo económico y cultural del municipio. Lo anterior apunta hacia la adopción por el Estado del concepto de desarrollo regional en su gestión pública con el propósito de mejorar la elaboración, aplicación, seguimiento y control de los proyectos y programas.

En segundo lugar se propuso la creación de logística en la forma de centro de acopio, de un mercado regional, fortalecer el transporte y la tecnificación en materia industrial para mejorar la producción rural y promover el crecimiento y desarrollo integral del municipio. Se propuso también la incorporación de la participación de la sociedad en los programas y proyectos para garantizar su eficacia, así como fortalecer los servicios sociales y la creación de empleos en la zona rural como urbana.

Para optimizar el patrón de desarrollo urbano los ACs propusieron como lo más importante el papel del Estado en cuanto al establecimiento de políticas que garanticen la dispersión de las actividades, establecer mecanismos de control y evaluación de los resultados de la aplicación de los planes, establecer políticas que detonen el crecimiento económico, mejorar la vigilancia del cumplimiento de las normas, aplicar un mecanismo de selección de proyectos, e incorporar la participación ciudadana en todos los procesos.

En segundo lugar se propuso la incorporación activa del sector empresarial como de la ciudadanía en plantear propuestas y en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano. En tercer lugar se planteó la necesidad de crear ciudades con identidad propia para que se distinga, y prever problemas de congestionamiento en el futuro.

Para el patrón de desarrollo rural, los ACs propusieron enfáticamente la reestructuración de los procesos de elaboración de los planes de desarrollo y de la formulación de políticas públicas para que las mismas se enfoquen al campo para garantizar su progreso, que sean acordes a las necesidades del sector rural y que promuevan el desarrollo endógeno. Para lograr esto se propone capacitar a los funcionarios públicos y a su personal para eficientar su atención hacia la zona rural.

En segundo lugar se sugirió crear y promover esquemas de la inversión y financiamiento para el aprovechamiento de los productores en la mejora de su producción. En tercer lugar se propuso reforzar los vínculos entre el sector rural con el gobierno y con las instituciones de educación superior para mejorar el diseño de programas. También se

mencionó la necesidad de concientizar a la sociedad en cuanto a la importancia del sector primario y su relación con el resto de los sectores.

Para el patrón de infraestructura los ACs propusieron la elaboración de planes relevantes de infraestructura con los fondos necesarios para el corto, mediano y largo plazo incluyendo los servicios para atender al turismo que incluya un sistema moderno de transporte, esto en base a un diagnóstico especializado con criterios adecuados.

En segundo lugar se enfatizó el involucramiento de la sociedad en vinculación con el gobierno para opinar sobre las necesidades de modernización, instalación y cuidado de la infraestructura. En tercer lugar se propuso la definición de la identidad y de la imagen urbana y rural del municipio para enfocar asertivamente su promoción vía la instalación de infraestructura.

Podemos notar que, en el escenario presente, los indicadores son evaluados con un mediano desempeño, con excepción del patrón de desarrollo rural cuyo desempeño se establece entre mediano y totalmente inadecuado. En el escenario esperado, hay una moderada mejoría. El patrón de desarrollo regional y rural se mantiene constantes con respecto al escenario presente. Los que experimentarán avances en su desempeño son el patrón de desarrollo urbano y de infraestructura.

5.2.3. Desarrollo Social

La dimensión de desarrollo social estudiada desde la perspectiva socioeconómica en sus niveles de educación, salud, vivienda, empleos e ingresos, nos indica la situación en que se encuentra la población de los municipios para enfrentarse de manera competitiva a sus labores productivas. Estos indicadores se refieren al espacio urbano dado que es el de mayor dinamismo en todo el municipio.

La educación es importante en el desarrollo endógeno puesto que permite adquirir más rápidamente información que sirve para la toma de decisiones y de conciencia sobre el desarrollo y se complementa con las otras variables sociales que determinan el nivel y calidad de desarrollo de las personas y de las regiones.

Cuadro 35
Desarrollo Social
Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación

Dimensión	Variables	Criterios de evaluación
3. Desarrollo Social: indicadores socioeconómicos definidos como cruciales para la inserción competitiva a las actividades laborales. * Estos indicadores se refieren al espacio urbano dado que es el de mayor dinamismo en todo territorio, entendiendo que existe una vinculación con su entorno.	3.1. Educación: situación de la preparación o capacitación de los habitantes para insertarse laboralmente.	1. Incompetente 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente competente 4. Entre 3 y 5 5. Competente
	3.2. Salud: situación de la cobertura del servicio médico para los habitantes como apoyo en el desempeño de sus labores.	1. Mínima cobertura 2. Entre 1 y 3 3. Cobertura mediana 4. Entre 3 y 5 5. Cobertura total
	3.3. Vivienda: situación de los programas de vivienda para asegurar el bienestar de los habitantes.	1. Insuficiente 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente suficiente 4. Entre 3 y 5 5. Suficiente
	3.4. Empleos: situación de los puestos de trabajo disponible y relacionado con la vocación local.	1. Insuficiente 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente suficiente 4. Entre 3 y 5 5. Suficiente
	3.5. Ingresos: situación de los ingresos de los habitantes como medio para ampliar los mercados locales.	1. Bajos 2. Entre 1 y 3 3. Medianos 4. Entre 3 y 5 5. Altos

Fuente: Elaboración propia

5.2.3.1. Las variables del Desarrollo Social

La *educación* es un factor de desarrollo puesto que permite que la participación del ciudadano sea con mayor conciencia y raciocinio. La educación es la base para buscar la capacitación y la formación en aspectos necesarios para el desempeño laboral. Una sociedad educada y capacitada asiste en la tarea de un buen gobierno al hacer propuestas adecuadas para guiar el crecimiento y el desarrollo. En este estudio, la educación se define como la situación de la preparación o capacitación de los habitantes para insertarse laboralmente.

La *salud* es otro de los factores que nos permiten evaluar el nivel de desarrollo regional de un territorio específico. Como situación inherente al bienestar del individuo, es en parte responsabilidad del sector público velar por la prestación de este servicio a los habitantes. La salud es factor también determinante del nivel de productividad en las empresas que dan dinamismo a la economía local (Albuquerque, 1999, 2005).

Un trabajador saludable es portador de motivación, creatividad e innovación, requisitos indispensables para una sociedad competitiva en camino hacia el crecimiento y el

desarrollo. En este estudio, el indicador salud se define como la situación de la cobertura del servicio médico para los habitantes como apoyo en el desempeño de sus labores.

La *vivienda* es un elemento importante para el bienestar de los trabajadores. El contar con una vivienda propia es signo de prosperidad que significa tener estabilidad laboral y suficientes ingresos para poderla adquirir. Como necesidad social, los gobiernos intervienen para facilitar la disponibilidad y el acceso de vivienda para sus habitantes. Por lo anterior, la situación de la obtención de vivienda, como la calidad de ella, indica las condiciones de la economía de un territorio y el papel del Estado en el acceso a ella. En este estudio, la vivienda se define como la situación de los programas para asegurar el bienestar de los habitantes.

El *empleo* permite la obtención de ingresos con lo que se adquieren los bienes y servicios necesarios para vivir. La cantidad y tipo de empleo está relacionada con el tipo y nivel de economía que se tiene en el territorio. El empleo también se relaciona con la educación y la capacitación. Para el desarrollo regional, el empleo debe guardar íntima relación con la educación y con la vocación productiva regional.

En este sentido los gobiernos locales son los idóneos para guiar las políticas que busquen relacionar la fuerza de trabajo, la vocación productiva y el desarrollo económico para garantizar el desarrollo endógeno. En este estudio, el indicador empleo se define como la situación de los puestos de trabajo disponible y relacionado con la vocación local.

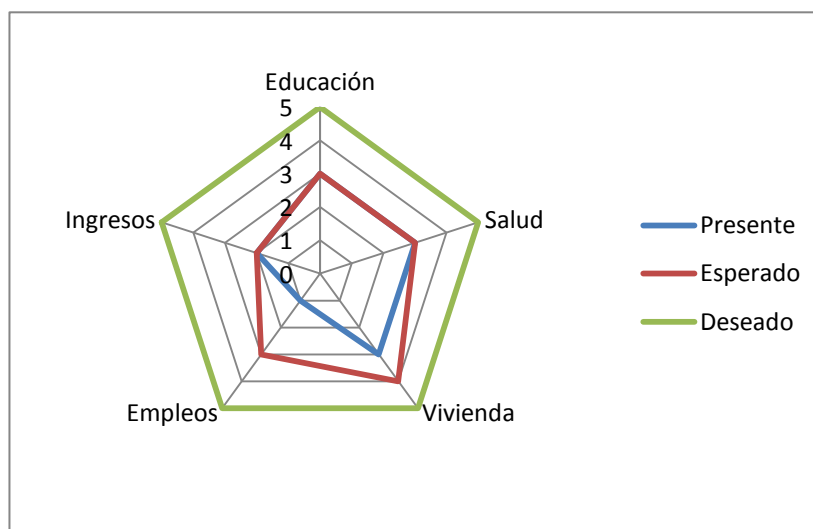
Los *ingresos* es un indicador importante para medir el desarrollo de una región. La economía de mercado actual exige contar con un flujo de ingreso para solventar las necesidades de los individuos y de las familias. Los ingresos se obtienen como remuneración de la venta de la fuerza de trabajo, y de bienes y servicios.

En economías como la del municipio de Othón P. Blanco, el ingreso proviene del trabajo en la burocracia y en el comercio, de la venta de productos del campo y de los servicios turísticos prestados. Los ingresos están íntimamente ligados al nivel de educación, al tipo de empleo y al nivel productivo y competitivo de la economía local en una relación circular (Myrdal, 1968). En este estudio, el indicador ingresos se define como la situación de los ingresos de los habitantes como medio para ampliar los mercados locales.

5.2.3.2. Visión Integral del Desarrollo Social

La dimensión desarrollo social nos permite conocer la situación de indicadores claves del desarrollo regional y endógeno. La situación de la educación, la salud y la vivienda nos indica la calidad de vida que goza la sociedad, mientras que el empleo y los ingresos nos muestra el acceso que los habitantes tienen para adquirir los bienes materiales y los servicios básicos para mantener su calidad de vida. Estos indicadores están íntimamente relacionados con la calidad del trabajo, la productividad y la competitividad en la economía local. La relación es circular y acumulativa (Myrdal, 1968) puesto que son causa y efecto de cada parte integrante. Si la economía local se encuentra deprimida, situación que es resultado de la poca potencialización de los recursos endógenos, el trabajo y la educación no se fortalecen. En el diagrama que sigue se aprecia las opiniones de los ACs de Othón P. Blanco y sus evaluaciones de los indicadores en los escenarios presente, probable y deseado.

Gráfica 18
Dimensión Desarrollo Social
Visión Integral



Fuente: Elaboración propia.

En el **escenario presente** observamos una evaluación mediana para vivienda, salud y educación, y una evaluación entre mediana y totalmente desfavorable para ingresos y totalmente desfavorable para el empleo. En relación a este último se evidenció un efecto desfavorable causado por el predominio de la burocracia como principal fuente de

ocupación dado la poca diversificación de las actividades económicas locales y por ende, la poca competitividad de la fuerza laboral.

El ingreso se describió como bajo e insuficiente para cubrir las necesidades básicas y la dependencia de los diversos subsidios del gobierno para subsistir, situación que mantiene al mercado local deprimido y dependiente del presupuesto público. La situación del ingreso muestra una íntima relación, en cuanto a la problemática identificada con el empleo. Relación que halla su explicación en el efecto circular acumulativo hacia la baja que inicia con la poca competitividad que exige la burocracia. La educación, salud y vivienda se encuentran en un desarrollo y desempeño mediano dado que existen programas que atienden las necesidades, pero que se ven opacados por la poca transparencia y la ausencia de normas que los regulen, como también el interés concreto de las autoridades públicas.

En el **escenario esperado** la situación de la educación y la salud se mantienen constantes al actual. La vivienda mejora levemente, mientras que el empleo cambia significativamente. Sin embargo, el ingreso permanece al mismo bajo nivel mostrado en el escenario actual. La vivienda debe su mejoría a la continuidad de los recursos públicos dado que los programas son de interés político para los tres órdenes de gobierno. Es importante mencionar que se espera que el empleo se articule con la vocación endógena y se vincule con las instituciones de educación superior, inducidos y apoyados por políticas públicas que enfoquen el desarrollo endógeno. El papel principal lo desempeñará el gobierno local. El ingreso es el indicador que presenta el mayor reto para revertir la situación desalentadora que se espera. El pesimismo de los ACs surge de la ausencia de las políticas públicas con impacto local que permitan la elevación de la rentabilidad de las actividades económicas en el espacio rural y urbano, dando como resultado la poca competitividad laboral y la falta de emprendimiento.

En cuanto a la educación, en el **escenario esperado**, los ACs propusieron, de manera sobresaliente, el fortalecimiento de la política educativa enfocada a ampliar la oferta de carreras en el nivel superior, mejorar la calidad, establecer infraestructura moderna, ampliar las becas, ofrecer capacitación, introducir y utilizar tecnología educativa y promover la competitividad, siempre apegados a los requerimientos del mercado laboral. Para lograr una educación de calidad se propone reformar al sector educativo, incorporar la

participación de los padres de familia e introducir política de medición de desempeño de maestros y alumnos, y un mecanismo de control de asignación de plazas y de sueldos congruentes con el nivel de formación y con las necesidades educativas del municipio. En segundo lugar se propuso fomentar la mentalidad empresarial en los estudiantes para estimular la aptitud de la eficiencia y eficacia, y de la competitividad para aplicar estas aptitudes en las labores y así contribuir al desarrollo local. Otra propuesta es el de establecer e incrementar la vinculación del sector productivo con las universidades de forma práctica y especializada.

En cuanto a la salud, los ACs propusieron, como lo más importante, eficientar el servicio a través de incrementar la inversión para mejorar las condiciones de los médicos en cuanto a sueldos, su profesionalización y especialización, mejorar la atención con el establecimiento de infraestructura, equipamiento e introducción de tecnología médica, mejorar el abasto y ampliar la cobertura incluyendo a las comunidades rurales. En segundo lugar se propuso la ampliación de la cobertura para incorporar a los grupos de niños, mujeres, ancianos en asistencia médica básica y de especialidad, permitiendo universalizar el sistema en todo el municipio. Se sugirió que se activen dentro de las instituciones comités de salud y de prevención.

En el tema de vivienda, los ACs propusieron, primordialmente, hacer accesible la obtención eliminando los excesos de trámites bancarios y financieros, bajar los intereses en los créditos, y poner énfasis en la zona rural. Dentro de estas acciones de eficientar el programa y los procesos, se propone regular el fraccionamiento de lotes y la construcción para lo cual se sugiere establecer una Secretaría o Instituto del estado que dentro de sus tareas tenga el analizar las necesidades reales para eficientar su beneficios y evitar la corrupción. En segundo lugar se propone el establecimiento de asociaciones que vigilen y controlen la construcción de viviendas dignas, que utilicen materiales de buena calidad y que se entregue con los servicios necesarios. Además se sugiere que la asociación implemente medidas de evaluación y control de calidad. Otra sugerencia fue el de incrementar la inversión privada en los programas.

Para la situación del empleo, los ACs proponen primeramente elaborar y operacionalizar una política con programas y proyectos que fomente el establecimiento y consolidación de las PYMES que incluya incentivos fiscales, mejores esquemas de

créditos, diversificación de las actividades, apoyo a las incubadoras, implementar un mecanismo de selección de proyectos productivos e implantación de infraestructura que capitalice el posicionamiento geográfico del municipio. En segundo lugar se propuso vincular la educación con las actividades productivas, aprovechando a los profesionistas para elaborar políticas acordes. Para esto se sugiere que se realice una reingeniería educativa articulándola con las actividades productivas. También se sugirió realizar un estudio adecuado del empleo y su impacto en la calidad de vida y activar la zona rural a través de su articulación con la urbana.

En relación al ingreso, los ACs propusieron enfáticamente diseñar políticas públicas con la inclusión de los diferentes sectores de la sociedad que garanticen resultados en el desempeño de la economía local, lo cual requiere de medidas que activen la economía como incentivos fiscales a la inversión, incentivos a la competitividad, promover la capacitación, la facilitación de trámites, aumentar la rentabilidad de las actividades locales, alentar las exportaciones, modernizar, innovar y diversificar, aprovechar los proyectos turísticos, activar al campo, aprovechar los recursos naturales y los productos de la región. Lo anterior con el objetivo de que se propicie la distribución del ingreso más equilibrado dentro del municipio. Es importante mencionar que el turismo fue propuesto como una actividad importante, junto con la producción del campo, como factor clave en la generación de empleos y de la elevación del ingreso, por lo que se sugiere que se invierta en la promoción de la actividad turística con una visión de largo plazo a través del apoyo a proyectos emprendedores. La segunda propuesta fue mejorar los salarios para elevar las condiciones del trabajador y aumentar el poder adquisitivo de la gente. También se propuso la revisión de la legislación sobre el trabajo y las aportaciones al seguro social para proteger mejor a la ciudadanía sin perjudicar a las empresas.

5.2.4. Desarrollo Sustentable

El desarrollo sustentable es otra variable del desarrollo regional en la medida que demuestra el nivel socioeconómico de la sociedad y la calidad de la gestión pública que permite valorar sus recursos para diseñar e implementar instrumentos jurídicos adecuados para el aprovechamiento racional de ellos. Quintana Roo es un estado con considerable recursos naturales. Esta entidad es uno de los pioneros en legislación ambiental (ver

capítulo 3) y en la promoción del desarrollo sustentable. Sin embargo, por el nivel de desarrollo de sus distintas regiones, los recursos naturales se han explotado, a veces, de manera irracional para hallar sustento o realizar negocios importantes.

Cuadro 36
Desarrollo Sustentable
Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación

Dimensión	Variables	Criterios de evaluación
4. Desarrollo Sustentable: nivel de interacción del humano con los recursos naturales de su entorno, su uso y beneficio.	4.1. Aprovechamiento de recursos naturales: prácticas sociales para la explotación de los recursos naturales	1. Totalmente inadecuado 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente adecuado 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente adecuado
	4.2. Aportación económica de los recursos naturales: nivel de aportación económica a los habitantes locales derivado de la explotación del recurso natural.	1. Bajo 2. Entre 1 y 3 3. Mediano 4. Entre 3 y 5 5. Alto
	4.3. Legislación ambiental: La relación de los reglamentos, normas y planes con el aprovechamiento de los recursos naturales.	1. Totalmente inadecuado 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente adecuado 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente adecuado

Fuente: Elaboración propia

En este estudio, la dimensión de desarrollo sustentable se define como el nivel de interacción del humano con los recursos naturales de su entorno, su uso y su beneficio económico. El Cuadro 36 muestra la dimensión, las variables y los criterios de evaluación de la situación del desarrollo sustentable en Othón P. Blanco. Las actividades más importantes que amenazan al desarrollo sustentable son la silvicultura, el turismo, la agricultura y la pesca, y por otro lado, el mismo crecimiento de los asentamientos humanos y la ampliación de carreteras y caminos. Los recursos naturales es un tema de debate por la cuestión de la propiedad de la tierra, situación que no se logra establecer por la ambigüedad de la tenencia, del aprovechamiento de aguas, entre otros. Otro problema en que se ve inmiscuido los recursos naturales es en los procesos de explotación, transformación o venta, que al no estar estructurados de manera endógenamente beneficiosa, resultan desventajosos, en algunos casos, para la población local.

5.2.4.1. Las variables del Desarrollo Sustentable

La variable *aprovechamiento de recursos naturales* se define como las prácticas sociales para la explotación de los recursos naturales. El aprovechamiento depende del nivel de vida de los habitantes, puesto que representa un medio de obtención de ingresos. El nivel de

educación y de concientización determina la forma cómo el habitante se relaciona con el recurso natural.

La variable *aportación económica de los recursos naturales* complementa la variable de aprovechamiento dado que en conjunto nos indica la situación de la estructura de explotación, de producción y de comercialización de los productos derivados de la naturaleza, y nos señala las características de la gestión pública que se relaciona a ella. Es importante mencionar que esta variable está íntimamente relacionada con el nivel de ingreso que prevalece en el municipio, sobre todo en el área rural que es donde generalmente se localiza los recursos naturales. En este estudio, esta variable se define como el nivel de aportación económica a los habitantes locales derivado de la explotación del recurso natural de su entorno.

La *legislación ambiental* establece los conceptos y las prácticas en torno al desarrollo sustentable dado que el municipio de Othón P. Blanco alberga una riqueza en flora y fauna por la variedad de ecosistemas existentes. La relación de los habitantes con los recursos naturales está, hasta cierto punto, determinada por la legislación ambiental existente. La situación que presenta el aprovechamiento de los recursos naturales con la legislación ambiental se evalúa con este indicador, que para este estudio se define como la relación de los reglamentos, normas y planes con el aprovechamiento de los recursos naturales.

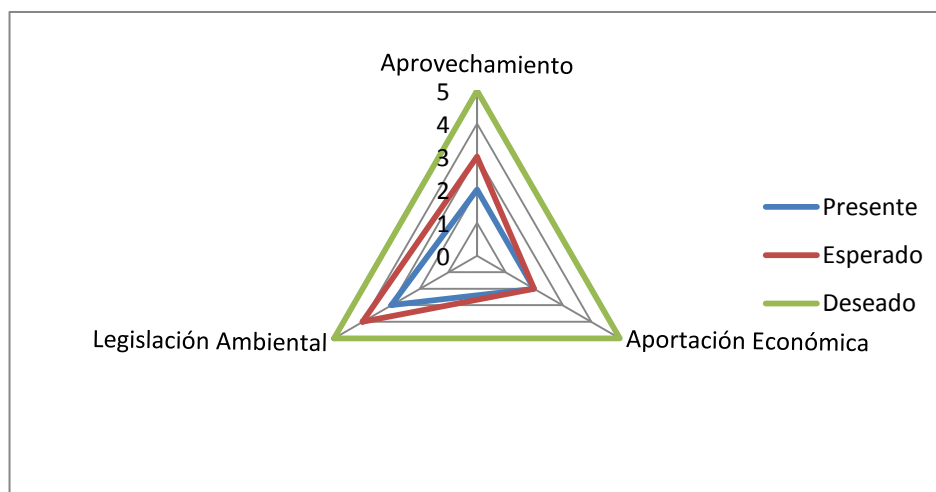
5.2.4.2. Visión Integral del Desarrollo Sustentable.

La Gráfica 19 nos ilustra las opiniones de los ACs en cuanto a los indicadores que constituye la dimensión desarrollo sustentable. Podemos apreciar, en el **escenario presente**, que de manera conjunta los ACs evaluaron desfavorablemente el aprovechamiento y la aportación económica de la explotación de los recursos naturales, al ubicar su respuesta en el criterio 2 en ambos casos. Mientras que la legislación ambiental recibió una evaluación intermedia, al ubicarse en el criterio 3.

Los problemas que se identificaron en el aprovechamiento de los recursos naturales fue la falta de planeación sustentable, la ausencia de políticas públicas y la falta de proyectos para potencializar y capitalizar la explotación para incrementar los ingresos. En segundo lugar está la falta de cultura ambientalista y de prácticas sustentables de parte de la gente que resulta en depredación y contaminación. En tercer lugar se mencionó la

legislación ambiental que limita capitalizar la explotación para favorecer inversiones y el mejoramiento del ingreso de la población local.

Gráfica 19
Dimensión Desarrollo Sustentable.
Visión Integral



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la aportación económica derivado de la explotación de recursos naturales, éste se ligó con la pobreza que existe en la zona rural del municipio en virtud de la ausencia de políticas públicas que reestructuren las prácticas de explotación y de comercialización de los recursos naturales enfocados a beneficiar a la población local y a la eliminación de los intermediarios. Otro problema detectado fue la falta de organización de la población para autogestionar su capacitación, su atención en cuanto a proyectos y programas específicos y pertinentes de gobierno para elevar el nivel de explotación y comercialización que permita añadir valor y obtener mayores ingresos.

En cuanto a la legislación ambiental, se reconoció el ser pioneros en diseñar e implementar instrumentos jurídicos que han recibido reconocimiento nacional e internacional, pero que los mismos no tomaron en cuenta a la población local ni la realidad en donde se circunscribe la existencia de los recursos naturales; de tal manera que no garantiza el aprovechamiento sustentable con enfoque al desarrollo. Otro problema detectado fue la falta de divulgación de los instrumentos jurídicos a la población para propiciar su cumplimiento y su participación en el seguimiento, control y revisión.

En el **escenario esperado**, la aportación económica permanece al mismo nivel que en el actual, mientras que el aprovechamiento y la legislación ambiental mejoran levemente. El aprovechamiento sigue careciendo de prácticas sustentables debido a la falta de organización y capacitación de la población involucrada y por otro lado, por la ausencia de inversiones para mejorar los procesos de explotación y comercialización en beneficio de la población local. La legislación ambiental se ve afectada por la falta de cumplimiento debido a las presiones del crecimiento. Se vislumbra el mejoramiento de esta situación con la formación y capacitación del personal del sector público. Además, es probable la participación de la sociedad civil con el objetivo de mejorar la elaboración, aplicación y control de la legislación ambiental.

En el **escenario deseado**, el tema de aprovechamiento de recursos naturales, los ACs propusieron contar con proyectos sustentables, con normas precisas, adecuadas a las necesidades específicas y darles difusión entre la gente de las comunidades rurales. Estos proyectos deben contar con inversión para la producción en el campo, en el marco de la sustentabilidad, con su respectivo seguimiento, para lo cual se requiere de la capacitación y asesoramiento de los productores rurales. En segundo lugar, se sugirió aprovechar la información científica y estadística de las instituciones y de los grupos ambientalistas a través de fortalecer la comunicación y los vínculos, incluso entre las instituciones de los tres ámbitos de gobierno con el propósito de proteger los recursos naturales del municipio. Otra propuesta importante fue la consolidación de la educación ambiental para crear la conciencia de protección y conservación, y así producir efectos multiplicadores favorables para la comercialización de productos locales y el turismo, convirtiéndolos en actividades transformadoras en lo económico y social.

En materia de aportación económica de los recursos naturales, los ACs propusieron que el gobierno apoye en mejorar el aprovechamiento de los recursos rurales a través de mejores créditos e inversión en proyectos de acuacultura, agricultura, apicultura, forestería y ecoturismo, promoviendo el desarrollo integral para mejorar las condiciones de vida de la población de la zona rural. Otra propuesta es la promoción de las PYMES y otras formas de obtener ingresos, mejorando la productividad a través de la capacitación. Otra sugerencia fue el apoyar en la concientización sobre el uso de los recursos naturales, su cuidado y reproducción, fortalecer la organización de los productores para facilitar su

actualización. Otra propuesta fue la revisión del marco jurídico para actualizar el plan de ordenamiento territorial y resolver los problemas de la tenencia de la tierra.

En el tema de legislación ambiental, los ACs fueron enfáticos en proponer que sea primeramente el Estado que practique el respeto a la legalidad, que asuma su papel en la aplicación de la ley, del cuidado, manejo y conservación de los recursos, de dar seguimiento a los planes y programas, así como revisar y realizar cambios legislativos adecuados a las necesidades económicas y ambientales. Se propuso, en segundo lugar, la búsqueda del equilibrio entre la conservación y el desarrollo a través del involucramiento de la sociedad y de los grupos ambientalistas en las decisiones de manejo sustentable, así como eliminar los compadrazgos que operan fuera de lo establecido.

5.2.5. Papel del Estado

La dimensión del papel del Estado es de crucial importancia pues es a través de la participación del Estado en el proceso de planeación del desarrollo que se diseñan programas y proyectos, se formula políticas y se ejercen los recursos para lograr el desarrollo. En este estudio la dimensión del papel del Estado se define como el tipo y forma en que opera el Estado en la planeación y promoción del desarrollo económico y social de los habitantes del municipio. El siguiente cuadro nos señala las variables y los criterios de evaluación que conforman esta dimensión.

El rol que juega el Estado en toda sociedad es el de proveer el bienestar de sus habitantes. En el pasado, como en la actualidad, la democracia es un término que se liga íntimamente con el actuar del Estado para crear una convivencia armónica entre la ciudadanía.

Cuadro 37
Papel del Estado
Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación

Dimensión	Variables	Criterios de evaluación
5. Papel del Estado: Tipo y forma en que opera el Estado en la planeación y promoción del desarrollo económico y social de los habitantes del municipio.	5.1. Promoción del desarrollo económico y social: situación de las políticas públicas que impactan en el desempeño del municipio.	1. Ineficaz 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente eficaz 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente eficaz
	5.2. Promoción de la inversión para el desarrollo: situación de las inversiones públicas en infraestructura que impactan en la capacidad productiva del municipio.	1. Inefectiva 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente efectiva 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente efectiva

	5.3. Patrón de planeación: nivel de participación ciudadana en el diseño de los planes de desarrollo con impacto municipal.	1. No participativo 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente participativo 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente participativo
	5.4. Formulación de políticas públicas: nivel de participación ciudadana en la formulación y diseño de las políticas públicas.	1. No participativa 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente participativa 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente participativa
	5.5. Ejercicio del gasto público: situación del gasto público y su eficacia en atender las necesidades de desarrollo municipal.	1. Ineficaz 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente eficaz 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente eficaz

Fuente: Elaboración propia

En la modernidad la democracia ha perdido importancia como concepto descriptivo del actuar de las autoridades públicas y de la sociedad que lo conforman, pero a la vez han surgido nuevos términos que rescatan la esencia de las prácticas democráticas en el quehacer público. En este sentido la gestión pública actual incorpora, dentro de sus premisas y prácticas de un buen gobierno, los conceptos de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia. La introducción de estos conceptos en la práctica cotidiana de la administración pública ha significado un cambio de actitud de las autoridades y servidores públicos y de costumbres que necesariamente rompen con las estructuras rígidas y verticales. Esta restructuración en la gestión y administración pública no ha sido una transformación fácil en los gobiernos que lo han aceptado como necesario para establecer su credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía. El cambio de una burocracia, que connota peyorativamente al aparato de gobierno, o una nueva gestión pública que indica la actualización y modernización de la administración pública requiere de la participación de todos en la sociedad. Qué tan preparados estamos? es una pregunta que en este estudio se logra vislumbrar aunque reconocemos que apenas logramos ver la punta del iceberg de la gestión pública para el desarrollo del municipio de Othón P. Blanco.

5.2.5.1. Las variables del Papel del Estado

El papel del Estado es fundamental para emprender los cambios necesarios para lograr el desarrollo regional y para introducir la nueva gestión pública. Para lograr lo anterior, es necesario promover el desarrollo de la población e introducir cambios en la gestión pública

tradicional. Es por eso que esta dimensión se ocupa de medir la situación que guardan estas variables en Othón P. Blanco.

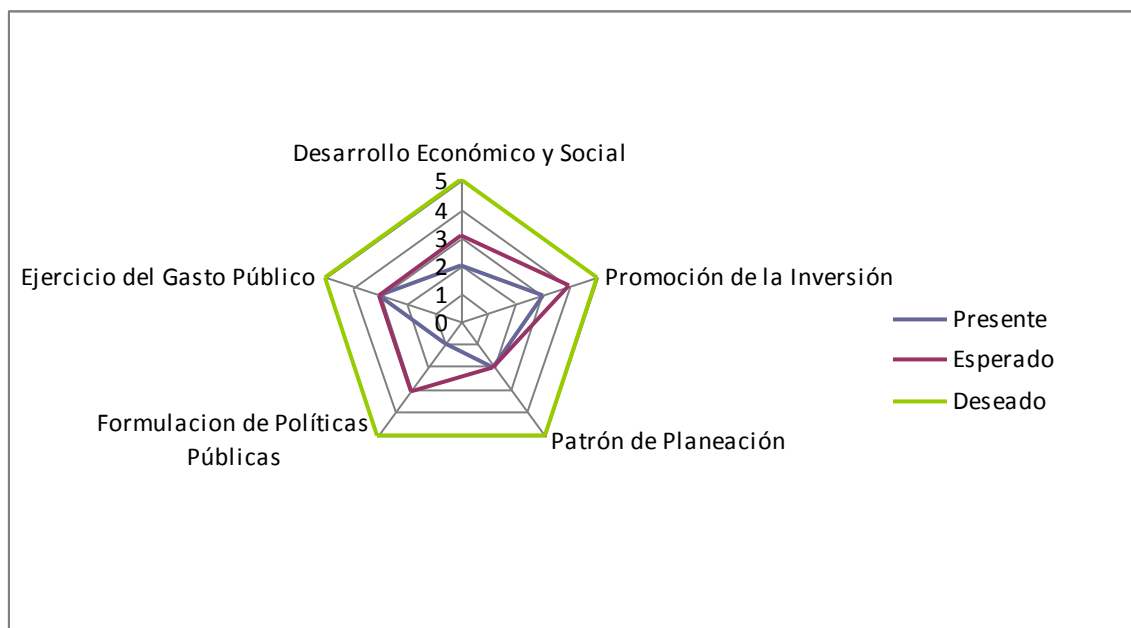
En esta dimensión, la variable *promoción del desarrollo económico y social* se define como la situación de las políticas públicas que impactan en el desempeño del municipio. La *promoción de la inversión para el desarrollo* se define como la situación de las inversiones públicas en infraestructura que impactan en la capacidad productiva del municipio. Por el otro lado, el *patrón de planeación* se define como el nivel de participación ciudadana en el diseño de los planes de desarrollo con impacto municipal, mientras que la *formulación de las políticas públicas* se define como el nivel de participación ciudadana en la formulación y diseño de las mismas. Otra variable importante es el *ejercicio del gasto público*, el cual se define como la situación del gasto público y su eficacia en atender las necesidades de desarrollo municipal.

5.2.4.2. Visión Integral del Papel del Estado

La Gráfica 20 nos ilustra las opiniones de los ACs en conjunto sobre las variables que integran a la dimensión papel del Estado en Othón P. Blanco, visto en sus tres escenarios. En el **escenario presente**, los ACs en conjunto, evalúan la formulación de políticas públicas como la variable de menor desempeño al situarla como no participativa, indicando así que es el tema que mayor atención requiere dentro del quehacer del Estado. El principal problema que se detectó es la falta de interés, compromiso, y visión de las autoridades públicas locales para establecer mecanismos y esquemas para incluir las propuestas y demandas de la ciudadanía en las políticas que impactan en el desarrollo local. Otro problema es la falta de preparación de las autoridades públicas, del recurso humano administrativo y de las organizaciones civiles sobre las metodologías aplicadas a la formulación de políticas públicas en economías y sociedades como las nuestras. Las variables de patrón de planeación y la promoción del desarrollo económico y social también representan retos en el papel del Estado al recibir evaluaciones bajas (criterio 2).

En la promoción del desarrollo económico y social, los ACs manifestaron que el problema principal es el marco jurídico que no obliga que la promoción sea pertinente a las necesidades de desarrollo del municipio, debido a la poca consideración de la participación ciudadana, alentando desigualdades en atención.

Gráfica 20
Dimensión Papel del Estado
Visión Integral



Fuente: Elaboración propia.

El patrón de desarrollo padece de problemas similares al de la promoción del desarrollo económico y social dado que se le critica la poca inclusión de las demandas y opiniones de la ciudadanía, no obstante la existencia del COPLADE y COPLADEMUN donde se reporta la participación ciudadana pero se acusa de ser simulado por la ausencia de mecanismos que den validez a las opiniones y que lleve a su inclusión en los planes y programas públicos, lo que resulta en la falta de articulación con las necesidades locales. Estas tres variables evidencian la falta de consciencia ciudadana en cuanto al rol que cada uno juega en el diseño del desarrollo, consciencia individual, colectiva y de liderazgo. Las variables promoción de la inversión y ejercicio del gasto se evalúan con mediano desempeño, representando también áreas de oportunidad para mejorar su práctica.

En el **escenario probable o esperado**, los ACs muestran su optimismo en los avances del desempeño de la formulación de políticas públicas, del desarrollo económico y social y en la promoción de la inversión. Coinciden en esta postura al vislumbrar graduales aperturas de la gestión pública a la participación ciudadana que va adquiriendo consciencia y por la capacitación de los recursos humanos de la administración pública. El ejercicio del

gasto público se mantiene en el mediano desempeño, mientras que prevalece el pesimismo en el patrón de planeación al no experimentar mejoría, permaneciendo constante en el criterio 2.

Para la promoción del desarrollo económico y social, los ACs proponen, para el **escenario deseado** la elaboración de políticas públicas en todos los niveles de gobierno que incluyan reformas y reestructuraciones organizativas, la mayor preparación y capacitación de los funcionarios y empleados administrativos, que incorpore la participación ciudadana y mecanismos de seguimiento de los planes y programas. En segundo lugar se propuso eficientar la gestión pública en la coordinación de programas y en inducir proyectos que atiendan las necesidades prioritarias, y sobre todo separar la gestión pública de las políticas partidistas para una mejor distribución del presupuesto con la eliminación de los apoyos políticos. Otra propuesta es hacer planes municipales de largo plazo, atendiendo en cada trienio un rubro diferente que lleve a la consolidación del desarrollo, buscando establecer proyectos integrales con políticas claras para el sector productivo e invertir en el fomento industrial para promocionar al municipio.

En materia de la promoción de la inversión para el desarrollo, los ACs propusieron la inversión en infraestructura y servicios enfocados a las necesidades del desarrollo económico y social, como por ejemplo en las áreas de potencial turístico y en el campo, en algunos casos combinando la inversión pública con la privada para el beneficio del municipio. En segundo lugar se propuso la elaboración de políticas públicas, con sus respectivos programas y proyectos que dinamicen la productividad a través de inversiones pertinentes y promociones continuas para atraer la inversión local y foránea. También se propuso fortalecer la gestión pública y las finanzas para promover cambios jurídicos que incluya la reelección de los presidentes municipales.

Para el patrón de planeación, los ACs propusieron que el gobierno, junto con la sociedad civil motiven la participación de la ciudadanía ampliamente para propiciar la conformación de un consejo técnico participativo, con el propósito de recabar las opiniones de consulta con los sectores, que se organicen encuestas sobre puntos específicos y crean mecanismos para la formulación de políticas públicas, con todos estos insumos y en vinculación con especialistas académicos. En segundo lugar se propuso que el gobierno mejore su competencia en el diseño de planes y su operación introduciendo tecnología y

mecanismos que admita la participación ciudadana para la consulta de temas sustantivos e implemente la retroalimentación continua. Esta propuesta se complementa con la anterior de manera lógica. También se propuso que el gobierno haga extensivo a la sociedad las actividades del COPLADE, para que haya mayor intercambio de información y se eleve el nivel de participación ciudadana. Adicionalmente, se sugirió la separación de los comités ciudadanos actuales, que son la expresión de la participación ciudadana, de la política partidista para evitar la corrupción y para que los integrantes actúen libremente.

En materia de formulación de políticas públicas, los ACs propusieron la institucionalización de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas, en los programas y proyectos para aumentar la rentabilidad política y los beneficios a la comunidad, lo que les daría mayor legitimidad a los gobiernos. Para lo anterior, se requiere que desde las comunidades se integren grupos con consciencia ciudadana que mantengan la comunicación con las autoridades para que la toma de decisiones sea más razonada y se le exija al gobierno cumplir sus promesas, por lo que es necesario que se reglamente la conformación de las asociaciones civiles. Otra propuesta fue hacia la ciudadanía alentando su participación en formulación de propuestas y en la toma de decisiones. Esta tarea debe comenzar con la concientización de la gente sobre la importancia de la participación, cómo y para qué se participa. Otra propuesta fue hacia el gobierno sugiriendo a éste que se comprometa con la sociedad a realizar y cumplir con los planes de largo plazo, siempre tomando las propuestas concretas de la gente y operar con equidad participativa entre gobierno y ciudadanía, y formar cuadro de gestores que sean el enlace entre el gobierno y la sociedad civil.

En el tema de ejercicio del gasto público, los ACs propusieron la implementación de mecanismos que controlen la aplicación del gasto para que éste sea efectivo en promover el crecimiento y desarrollo del municipio. En este sentido se señaló la eliminación de la discrecionalidad para evitar desvíos por motivos políticos, además transparentar las cuentas públicas, rindiendo cuentas honestas a la ciudadanía y eficientar el gasto para mejorar los servicios públicos. En segundo lugar se propuso capacitar al recurso humano para imprimir más dinamismo, además de utilizar los medios para rendir cuentas a la ciudadanía de manera más efectiva. Otra sugerencia es aumentar la base recaudatoria del municipio para

ampliar las posibilidades de financiamiento de programas y proyectos. En general, se recomendó transparentar las acciones y las cuentas públicas.

5.2.6. Gestión pública

La dimensión de gestión pública mide la incorporación, dentro de la estructura y procesos de administración pública, de los nuevos paradigmas de la administración. En este estudio esta dimensión se define como el nivel de incorporación de criterios de la nueva gestión pública para el desarrollo local.

El Cuadro 38 nos indica las variables que componen la dimensión y sus criterios de evaluación. Como podemos observar, estas variables son las que demuestran el nivel de actualización que los municipios están introduciendo dentro de su gestión pública. Estas variables permiten que los recursos se eficienten y que los programas se enfoquen al desarrollo local. Es importante mencionar, que la aplicación de estas variables depende del nivel de educación y formación de los integrantes de la sociedad, así como de su cultura política. La conciencia ciudadana y su constitución en una masa crítica organizada que se desempeñe como contrapeso a las acciones de gobierno.

Cuadro 38
Gestión Pública
Dimensión, Variables y Criterios de Evaluación

Dimensión	Variables	Criterios de evaluación
6. Gestión Pública: nivel de incorporación de criterios de la nueva gestión pública para el desarrollo local.	6.1. Rendición de cuentas: situación del nivel de la información sobre el uso de los recursos públicos y sus resultados a los habitantes.	1. Nula rendición 2. Entre 1 y 3 3. Mediana rendición 4. Entre 3 y 6 5. Alta rendición
	6.2. Transparencia: situación del nivel de información hacia los habitantes sobre la toma de decisiones del sector público.	1. Nula transparencia 2. Entre 1 y 3 3. Mediana transparencia 4. Entre 3 y 5 5. Alta transparencia
	6.3. Autonomía Municipal: situación del nivel de descentralización de los órganos e instituciones locales para emprender su desarrollo.	1. Totalmente centralizada 2. Entre 1 y 3 3. Medianamente descentralizada 4. Entre 3 y 5 5. Totalmente descentralizada

Fuente: Elaboración propia

La gestión pública es producto de la historia regional y de las acciones sutiles e intencionadas de los gobiernos nacionales, estatales y municipales. Intenciones conducentes

a perpetuar su hegemonía política, para designar el acceso al poder a miembros de la elite política. El protagonismo del Estado en promover el desarrollo endógeno, local y regional, a través de la nueva gestión pública, aún no es de interés de las autoridades gubernamentales por la falta de entendimiento de los beneficios políticos que trae al acercarlos más a la ciudadanía, obteniendo legitimidad de sus acciones.

5.2.6.1.Las variables de la Gestión Pública

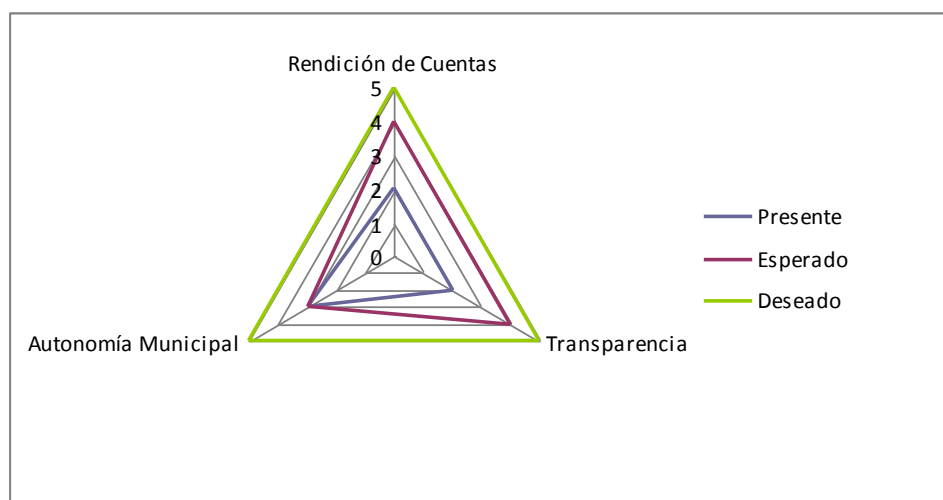
Estas variable aplicadas a los ACs de Othón P. Blanco, nos ilustran el nivel de conocimiento y de preparación que tiene esta sociedad para iniciar su modernización y por ende, encaminarse sobre las vías del desarrollo endógeno, local y regional con una nueva gestión pública que se enfoca a la eficiencia, eficacia, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

La variable *rendición de cuentas* se define como la situación del nivel de la información sobre el uso de los recursos públicos y sus resultados a los habitantes. Mientras que la variable *transparencia* se define como la situación del nivel de información hacia los habitantes sobre la toma de decisiones del sector público. La variable *autonomía municipal* se define como la situación del nivel de descentralización de los órganos e instituciones locales para emprender su desarrollo. Aquí es importante mencionar que los ACs tuvieron opiniones contradictorias pues en general asocian la autonomía con la independencia financiera. Como el municipio de Othón P. Blanco no genera suficiente recursos, algunos ven desventajoso la autonomía, lo cual también indica una falta de conocimiento del significado de la autonomía y de las normas que la avalan, las cuales tienen relación con las decisiones municipales más que con los recursos económicos.

5.2.4.2. Visión Integral de la Gestión Pública

El siguiente diagrama nos ilustra las opiniones de los ACs con respecto a los indicadores que integran la dimensión gestión pública en el municipio de Othón P. Blanco por escenarios. En el **escenario presente**, notamos que, de manera integral, los ACs evalúan desfavorablemente los indicadores de la gestión pública; la rendición de cuentas y la transparencia al ubicarlos en el criterio 2, y la autonomía municipal en el criterio 3 que marca una mediana descentralización

Gráfica 21
Dimensión Gestión Pública
Visión Integral



Fuente: Elaboración propia.

En el **escenario esperado**, la rendición de cuentas y la transparencia experimentan una mejoría significativa al pasar al criterio 4, mientras que la autonomía municipal permanece sin cambio con respecto al escenario actual. Esto significa que la descentralización de las decisiones con respecto al estado y a la federación no experimenta cambio alguno del presente a lo probable en tres o cuatro años. Para el desarrollo endógeno, esto significa que la reestructuración de la gestión pública municipal y estatal aún tomará tiempo en asimilarse.

En cuanto a la rendición de cuentas, en el escenario **deseado**, los ACs enfáticamente propusieron la práctica honesta, sin simulación y en detalle de la información que proporcionan las autoridades. Es decir, que el Instituto de Transparencia cumpla con difundir la información que solicita la gente y que se abran otros medios para mayor cobertura. Otra sugerencia importante es el estricto apego a la ley que obliga a las autoridades a rendir información sobre su desempeño, incluyendo la rendición de cada dirección general de la administración pública y el ayuntamiento, incluso que se implementen mecanismos para aplicar sanciones por incumplimiento con este proceso. Otra propuesta importante es el fortalecimiento de la ciudadanía a través de inculcarle su derecho de estar informado y de que se le rinda cuentas para crear la cultura de la transparencia.

En el tema de transparencia, los ACs propusieron que sea el presidente municipal el promotor de la misma, asignándole la responsabilidad de abrir más medios de información, que se informe por medio de los consejos ciudadanos, eliminar el privilegio de la información a clientes políticos, y que se sancione el incumplimiento, si es necesario, garantizar estas funciones bajo carta notarial. En segundo lugar se propuso el funcionamiento real del Instituto de Transparencia, manteniendo actualizada la información, utilizando tecnología informativa moderna, transparentando información sobre licitaciones y dando a conocer a la ciudadanía su función. También se sugirió ampliar los canales de información a la ciudadanía, promover la ética de los funcionarios y la objetividad e independencia de los medios de comunicación, fomentar la cultura de la transparencia desde la educación básica y alentar la responsabilidad de la ciudadanía de vigilar el interés social.

En torno a autonomía municipal, los ACs propusieron por un lado eficientar la administración municipal y por el otro, realizar estudios exhaustivos para valorar la pertinencia de la autonomía. Es decir, que la autonomía es percibida ligada con la eficiencia, por lo que propusieron una revisión exhaustiva de la estructura organizacional del municipio, la unificación de criterios de trabajo, la redefinición de funciones y la contratación de profesionales congruentes al perfil apropiado, además de la aplicación eficiente de los recursos en proyectos prioritarios, el incremento de los ingresos, el cumplimiento de las promesas de campaña y emprender acciones con visión de largo plazo para el desarrollo. Complementariamente, se propuso la promoción de la descentralización, una vez que se haya realizado exhaustivamente la conveniencia de llevarlo a cabo. En segundo lugar se propuso la integración de la participación ciudadana y de las sociedades organizadas en el diseño de políticas y en la planeación de los programas de desarrollo municipal a fin de eliminar los privilegios a clientes de los partidos políticos, practica acostumbrada en el territorio desde antes de su conversión a estado.

5.3. Análisis global

En los apartados anteriores presentamos las variables por dimensión y las evaluaciones que cada sector aportó a su desempeño. Esto nos permitió conocer las razones que cada sector sostiene sobre la situación del desarrollo regional y la gestión pública en el municipio de Othón P. Blanco. En lo que sigue, vemos el conjunto de las variables, según sector y por

escenario. Esto nos permite conocer la visión global de cada sector sobre el desarrollo regional y la gestión pública en el municipio.

5.3.1. Visión integrada según sectores

La visión integral del análisis del desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco se realiza con la presentación de las evaluaciones de las dimensiones de manera conjunta por sector. Esto nos aporta una visión cercana a la situación del desarrollo del municipio a través de conocer las variables y sus desempeños en los distintos momentos.

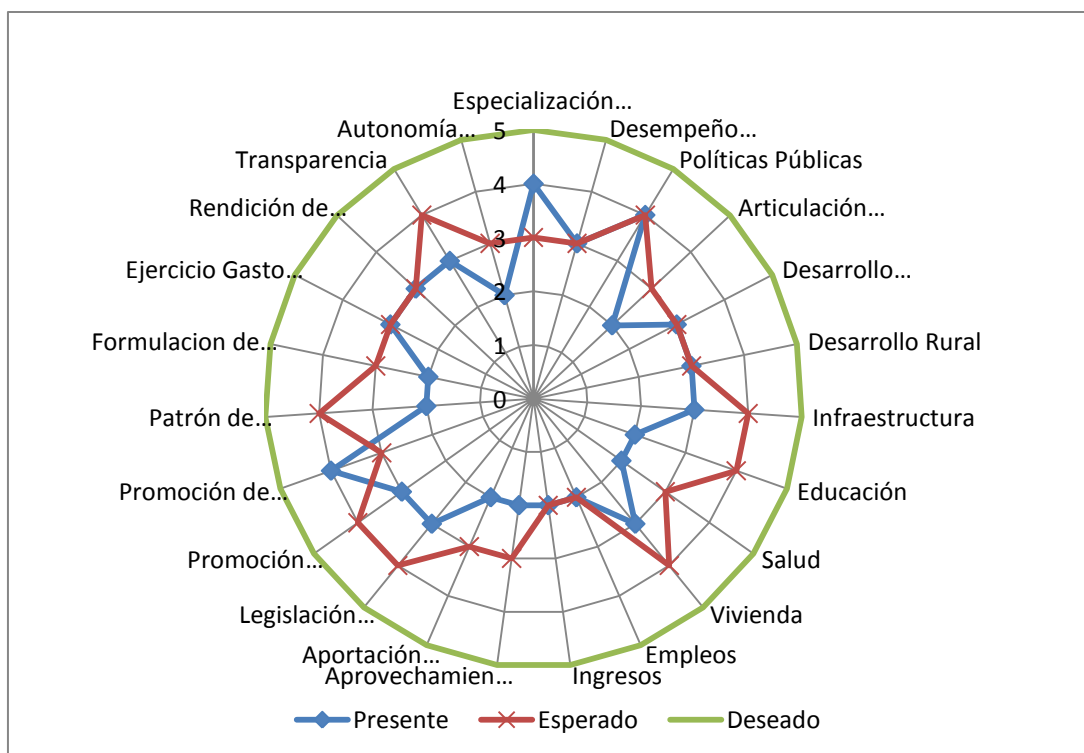
5.3.1.1.Sector público

La siguiente gráfica nos muestra la evaluación del sector público con respecto al desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco. Podemos notar que desde la perspectiva de este sector las variables de mejor desempeño en el escenario actual son: especialización productiva, políticas públicas y promoción de inversión. Las de peor desempeño son: articulación regional, educación, salud, empleos, ingresos, aprovechamiento de recursos naturales, aportación económica de los recursos naturales, patrón de planeación, formulación de políticas públicas y autonomía municipal.

Es de notar que 10 de las 23 variables están evaluadas con el criterio 2 que es desfavorable. La dimensión de desarrollo social y de desarrollo sustentable son los de peor desempeño. Esto deja en claro que el sector público, que es responsable del desempeño de estas variables, reconocen las debilidades del ejercicio de la administración pública.

En el escenario esperado, las variables que muestran mayor avance son: educación y patrón de planeación. Los que reportan con avances leves son: articulación regional, infraestructura, salud, vivienda, aprovechamiento de recursos naturales, aportación económica de los recursos naturales, legislación ambiental, promoción social y económica, formulación de políticas públicas, transparencia y autonomía municipal. Esto nos indica que se reconoce obstáculos en las reformas institucionales y rigideces estructurales que impiden realizar los cambios sustantivos a los indicadores. Las variables que retroceden en desempeño son: especialización productiva y promoción de inversiones.

Gráfica 22
Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco
Sector Público



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la especialización productiva las tres razones principales, en orden de importancia que explican su retroceso son las siguientes:

1. Falta mejorar los esquemas de los programas de apoyo al desarrollo económico.
2. El desarrollo económico del municipio está supeditado a los tiempos políticos.
3. Las políticas públicas privilegian el norte del estado y falta mejorar la cultura empresarial.

Las tres razones que explican, asimismo, el retroceso de la promoción de la inversión son:

1. Carencia de nuevos proyectos para promover el desarrollo productivo.
2. La prioridad de la inversión pública estatal y privada sigue localizándose en el norte del estado.
3. Poco dinamismo económico e infraestructura industrial para atraer inversionistas.

Estas razones obedecen a las opiniones vertidas sobre la falta de sistematización y continuidad de los programas y proyectos que evita lograr resultados de importancia. Se señaló el requerimiento de reformas de fondo con visión de largo plazo en las políticas públicas para el campo, como también aumentar los apoyos y los recursos financieros para el desarrollo económico y entender que los resultados son de mediano plazo.

En cuanto a los tiempos políticos, esta encuesta se realiza en periodo de precampaña para presidente municipal y gobernador del estado. En este sentido, algunas razones emitidas se enfocaron a este periodo que es de mucha incertidumbre dado que los proyectos son frenados, tanto los estatales como federales, lo cual repercute en las bajas inversiones ejercidas al cierre de los periodos gubernamentales.

El tema importante en esta investigación es el desequilibrio regional en la gestión pública. En este tema se vertieron opiniones sobre la priorización de las políticas públicas y la consecuente inversión pública en la región del norte del estado, dado que el gobierno estatal es oriundo de esa región. Los municipios del norte como Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel y Solidaridad han recibido los beneficios de obras públicas como puertos, aeropuertos, aeródromo, tren ligero, autopistas, por su importancia económica en el ámbito estatal como nacional, derivado del turismo.

Mientras que en la región sur del estado, no obstante promovido como otro potencial turístico, no ha recibido inversiones significativas. Con estas opiniones vertidas se constata que coincide con el desarrollo desequilibrado hallado en el capítulo 3 y 4, lo cual se observa en el lento crecimiento de la población del sur. Otro aspecto importante señalado por el sector público es la falta de cultura empresarial que limita el crecimiento de la producción y la comercialización de productos agrícolas por la falta de inversiones importantes en el sector.

Otra razón de menor importancia es el nivel de capacitación del personal que elabora políticas públicas. Así también se mencionó la dependencia del desarrollo económico del municipio en factores exógenos. Se puntualizó que se requiere que las competencias y facultades de los gobiernos locales se fortalezcan y que la selección del personal de la administración pública se base en criterios de competencia para evitar la alta rotación para que se asegure la continuidad de los programas y proyectos enfocados al desarrollo económico y social del municipio.

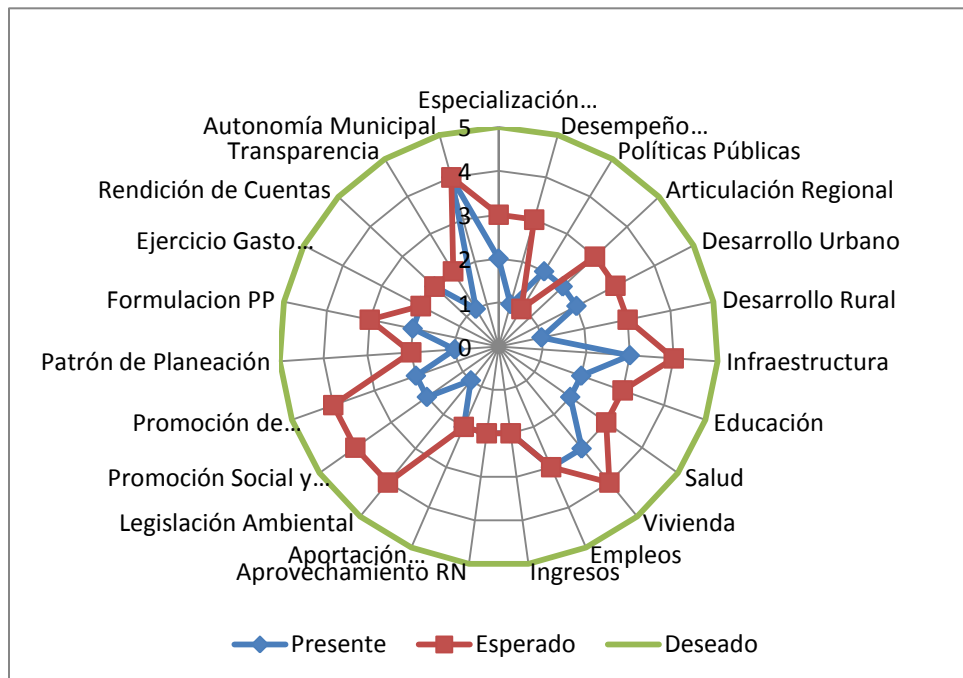
También se manifestó, que dado que el estado depende casi exclusivamente del turismo internacional, su economía depende de la situación mundial y es vulnerable al estar sujeto a la existencia de fenómenos circunstanciales como el caso de la influenza mundial del 2009.

Para concluir la opinión del sector privado, se observa que ocho variables se mantienen sin cambio con respecto al escenario actual.

5.3.1.2. Sector privado

La Gráfica 23 nos muestra las evaluaciones, en conjunto, de las variables que describen el desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco, por el sector privado. Éste evaluó las variables, generalmente, de manera desfavorable en el **escenario presente**. Las variables de muy baja calificativo son: desempeño empresarial, desarrollo rural, legislación ambiental, patrón de planeación y transparencia.

Gráfica 23
Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco
Sector Privado



Fuente: Elaboración propia.

Las variables con desempeño levemente mejor son: especialización productiva, políticas públicas, articulación regional, desarrollo urbano, educación, salud, ingresos, aprovechamiento de recursos naturales, aportación económica de los recursos naturales, promoción social y económica, promoción de inversiones, formulación de políticas públicas, ejercicio del gasto público y rendición de cuentas.

De las 23 variables, 19 registran desempeño desfavorable. La variable de mejor desempeño, en el escenario presente, es la autonomía municipal. Las tres razones principales que sustentan este calificativo son las siguientes:

1. Existen atribuciones donde no están definidos responsables entre el municipio estado y federación.
2. En ciertos aspectos el municipio ejercen facultades de manera libre y autónoma.
3. Hay autonomía en las decisiones municipales, siempre que no sean modulares que afecten al Estado, y los presidentes municipales hacen con su recurso lo que quieran.

En el **escenario esperado**, la única variable que sufre pérdida de desempeño es la promoción de las políticas públicas para el desarrollo del municipio, al situar su evaluación en el criterio 1. Las tres razones principales que aportó este sector a este calificativo son:

1. La situación del desarrollo del municipio será desalentadora.
2. El municipio, al estar sujeto a la situación estatal y nacional, tendrá poca liquidez para financiar su desarrollo.
3. Ni los gobernantes, ni el personal de la administración pública estarán preparados para construir políticas públicas.

La situación desalentadora del municipio se basa en la difícil situación en el escenario nacional, estatal y municipal, dado que lo poco que sustenta el municipio, que ha sido el comercio y la burocracia se agota, por lo que se espera que cada día sea más difícil el crecimiento. La segunda razón que se refiere a la poca liquidez del municipio se debe al poco dinamismo por la situación económica del país. A nivel estatal no hay presupuesto para mantener al sur, aunado a que el municipio es deficitario por lo que no se puede financiar el crecimiento diversificado, situación que se espera que continúe agravándose. La tercera razón delinea la poca preparación del personal, de designados políticos, puestos administrativos públicos, situación que no se ve superada.

La variable que mayor avance reporta es la legislación ambiental, al ubicar su evaluación en el criterio 4. Las tres razones principales que este sector presentó como sustento a su evaluación, son las siguientes:

1. Mayor difusión de información que permite que la sociedad organizada reclame mayor participación.
2. Se busca más fuertemente el cumplimiento de las leyes que serán cada vez más rígidas.
3. La gente presiona para leyes más adecuadas y que se revisen para adecuarlos a la necesidad de desarrollo.

Para finalizar con la evaluación de este sector, es importante mencionar que solamente seis variables se reportan, en el escenario esperado, con un desempeño favorable.

5.3.1.3. Sector social

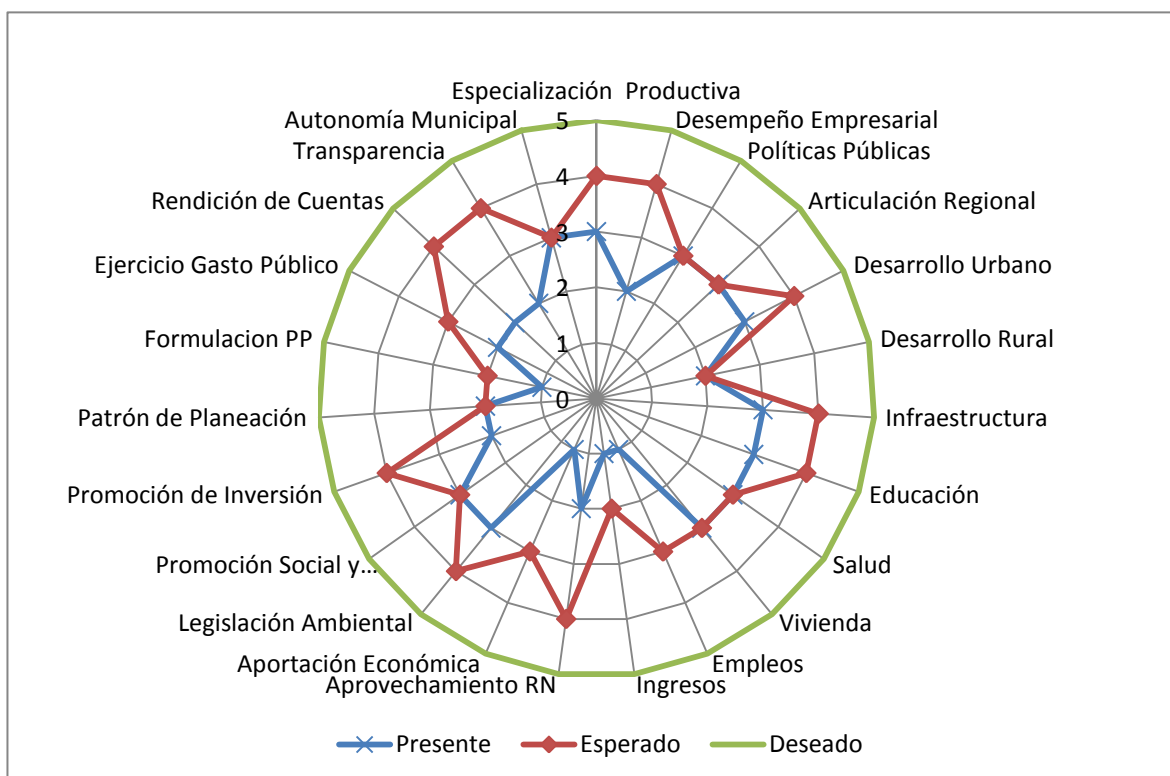
La Gráfica 27 nos detalla las evaluaciones del sector social de manera conjunta. En el **escenario presente**, este sector evaluó empleos, ingresos, aportación económica de los recursos naturales y formulación de políticas públicas de manera muy desfavorable. En cuanto a la evaluación desfavorable de *empleos*, las tres razones principales que este sector declaró en respaldo de su evaluación, son las siguientes:

1. El empleo es principalmente burócrata, sector que ya está saturado y paga sueldos bajos.
2. No existe el desarrollo empresarial, agroindustrial, ni turístico por lo que se genera poco empleo.
3. El empleo no se basa en la preparación, sino en influencia política.

En cuanto al ingreso las tres razones principales que este sector otorgó en respaldo de la evaluación desfavorable, son las siguientes:

1. Impera el salario mínimo que reduce la circulación del dinero y deprime la economía del municipio.
2. El mercado de trabajo no crece por la falta de empresas productivas e industriales.
3. No existe un mercado de trabajo especializado y competitivo, y el comercio, donde no hay oportunidad de sindicatos, capta empleados a quienes se les paga poco.

Gráfica 24
Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco
Sector Social



Fuente: Elaboración propia.

El nivel de aportación económica de los recursos naturales se evaluó como bajo al situarlo en el criterio 1. Las tres razones principales que este sector emitió como sustento a esta evaluación, son las siguientes:

1. Los programas de gobierno no están diseñados para fortalecer a la comunidad local, a quienes les corresponde el uso, manejo y explotación adecuada de los recursos naturales.
2. Falta capacitación, equipamiento, infraestructura y añadir valor a la explotación de los recursos naturales.
3. Existe el aprovechamiento clandestino de los recursos naturales.

En cuanto a la formulación de políticas públicas, ésta se evaluó como no participativa, al situarse en el criterio 1. Las tres razones principales que este sector aportó como respaldo a este calificativo, son las siguientes:

1. No hay interés de gobierno en la participación ciudadana, no da información ni difunde el alcance de las políticas públicas.

2. Ni el gobierno federal ni el propio gobierno estatal y municipal tienen un diseño de política, ni saben cómo evaluarla.

3. No se tienen diagnósticos sociales que indiquen como enfocar la política pública, las indicaciones vienen de la federación o del estado.

En el **escenario esperado**, las variables que reportan una mejoría significativa son: desempeño empresarial, empleos, aprovechamiento de recursos naturales y aportación económica de los recursos naturales, promoción de inversión, rendición de cuentas y transparencia.

Ocho indicadores no experimentan cambio de desempeño del escenario actual al esperado. En general, el escenario esperado muestra una mejoría del desempeño de las variables.

En cuanto a empleos, el cambio significativo se debe a las siguientes razones:

1. Se promueve el aumento de la productividad de las empresas urbanas y rurales para fortalecer el empleo.

2. Se fortalece el emprendimiento local como factor determinante de la creación de empleo.

3. Cambian sustancialmente las políticas públicas para promover la vocación del municipio.

Mientras que para la aportación económica de los recursos naturales, las tres razones principales de la mejora en su evaluación, son las siguientes:

1. Se generan políticas públicas para impulsar el valor agregado de los productos y se garantiza la comercialización dentro y fuera del estado con apoyo financiero.

2. Mejorar el beneficio del uso, manejo y explotación de los recursos naturales para los habitantes locales.

3. Se activan más y mejores proyectos de explotación de recursos naturales.

A continuación veremos la situación de las variables desde la óptica de la totalidad de los ACs.

5.3.2. Visión global del desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco.

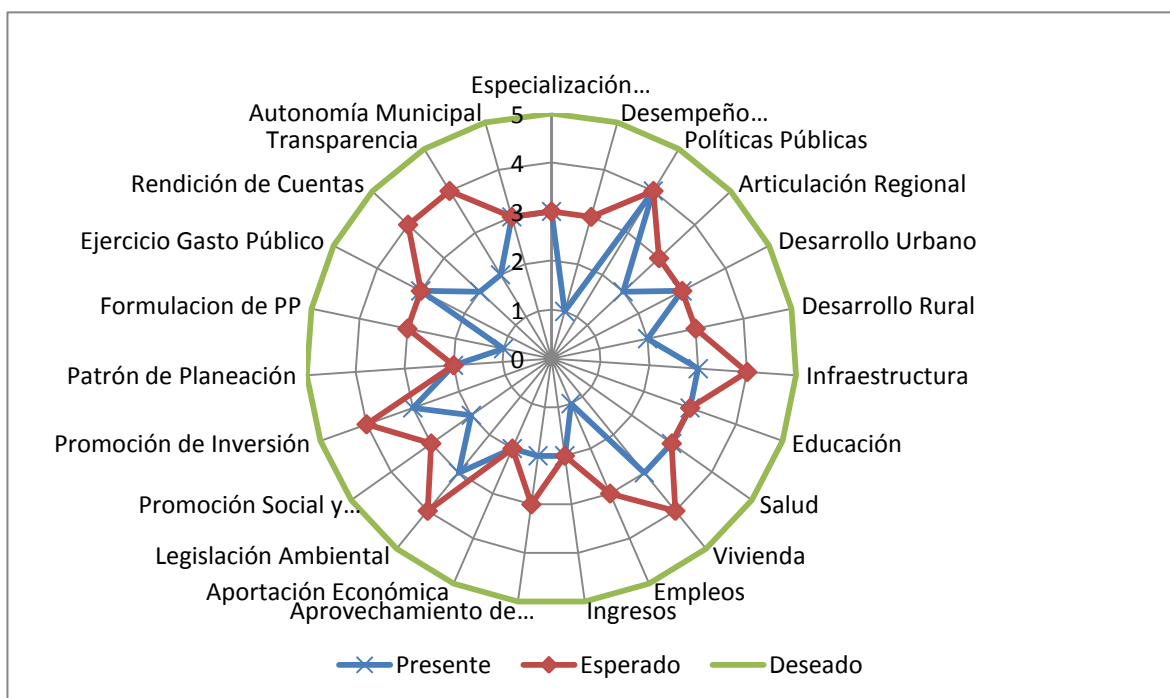
La Gráfica 25 muestra la integración de todas las evaluaciones de los ACs, donde de manera integral, podemos notar que en el escenario presente las variables de menor desempeño son: desempeño empresarial, empleos y formulación de políticas públicas.

La innovación en el desempeño empresarial no se ha introducido en la economía local por la falta de vinculación entre el sector público y el privado para impulsar el desarrollo empresarial, debido a la poca importancia que el propio sector empresarial le otorga a la innovación y por la deficiente capacitación del personal administrativo en políticas empresariales. Esta situación se complementa con la ausencia de un programa público concreto que impulse la inversión privada en empresas y la falta de programas para la expansión de empresas establecidas, lo que resulta en el atraso en la innovación. Se acusa que la razón de lo anterior son las limitaciones políticas, institucionales y económicas que sufre el gobierno municipal al no contar con facultades para otorgar créditos y exenciones de impuestos, aunado a que tiene pocos recursos, lo que le da un limitado margen de maniobra para impulsar a las empresas con programas de apoyo o incentivos. Para agravar la situación, el sector público se mantiene hermético a la participación de los empresarios al hacer caso omiso de sus propuestas. A lo anterior se suma el fracaso de las incubadoras. La situación que vive el sector empresarial en la rama del comercio se agrava al desplazarse la actividad hacia el turismo favoreciéndolo con mayores y mejores créditos.

En cuanto al empleo, los ACs declararon tres problemáticas en Othón P. Blanco. Primeramente, el predominio de la absorción de la mano de obra por la burocracia donde los sueldos son bajos, no necesariamente emplea por perfiles y a profesionales, y está siendo saturado. En segundo lugar se evidenció la poca diversificación de actividades económicas productivas dado que el comercio se conforma con prestar servicios al gobierno, el turismo no ha detonado y el campo permanece muy deprimido. Sin embargo se mencionó que tanto en el turismo como en el campo se requieren de profesionales para asistirlos en su despegue. En tercer lugar, se manifestó la ausencia de competitividad en la mano de obra, inducida por el tipo de demanda laboral que no busca perfiles ni competencias dado que se basa en influencia política.

La falta de relevancia del empleo con la vocación productiva de la economía local es evidente. Así como la relación del empleo con la educación y el nivel de la economía local se manifestó como un círculo acumulativo descendente (Myrdal,1968) al resumir la situación del empleo en causas y efectos que lleva a las empresas nuevas, que actualmente se introducen a la economía local, creando empleos de bajo perfil, propiciado por las instituciones de educación que egresan a alumnos de poca competitividad, porque la economía local no es dinámica al no aprovecha sus potencialidades endógenas.

Gráfica 25
Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco.
Visión Global.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la formulación de políticas públicas, los ACs señalaron dos problemáticas para el desarrollo municipal. El principal problema es la falta de interés, compromiso, y visión de las autoridades públicas locales para establecer mecanismos y esquemas para incluir las propuestas y demandas de la ciudadanía en las políticas públicas que impactan en el desarrollo local. Existe un problema generalizado de la formulación de políticas públicas que afecta de diversas medidas a los países de América Latina, y México no es la excepción (BID, 2006). Es una propuesta viable, pero difícil, el tomar en cuenta las

opiniones locales para construir de abajo hacia arriba las políticas públicas. En este sentido, los señalamientos de los ACs de Othón P. Blanco están acorde al sentir de los ciudadanos latinoamericanos. El segundo problema enfatizado es la falta de preparación de las autoridades públicas, el recurso humano de la administración pública y de las organizaciones civiles sobre las metodologías aplicadas a la formulación de políticas públicas en economías y sociedades como las nuestras. Es aquí donde toma relevancia la vinculación del sector público con las Instituciones de Educación Superior y, no se puede dejar de mencionar, la pertinencia de cátedras e investigaciones que se enfoquen en los problemas locales con el objeto de ser insumos valiosos para proponer políticas públicas relevantes al desarrollo endógeno, local y regional de los territorios.

Otras variables con desempeño desfavorable son: articulación regional, desarrollo rural, ingresos, aprovechamiento de recursos naturales, aportación económica de los recursos naturales, promoción social y económica, patrón de planeación, rendición de cuentas y transparencia. La variable de mejor desempeño, lo obtuvo la política pública para la promoción del desarrollo municipal.

En el **escenario esperado**, las variables que reportan mayor avances son: desempeño empresarial, empleos, formulación de políticas públicas, rendición de cuentas y transparencia. Las variables de menor desempeño son ingresos, aportación económica de los recursos naturales y patrón de planeación.

De manera global los ACs de Othón P Blanco señalaron la situación del ingreso en el escenario esperado poco alentador dado que vislumbran ausencia de políticas públicas que enfoquen su atención en la elevación de la rentabilidad de las actividades económicas por lo que no se dinamizará el crecimiento económico del municipio. La prevalencia de esta situación económica desfavorable en el campo y en la ciudad suprime el ingreso, lo que conduce a una población dependiente de los subsidios como complemento a los ingresos o como única fuente. También se añade el desincentivo, inducido por el nivel económico del municipio, en buscar la competitividad laboral y el emprendimiento. Un detalle importante que hay que mencionar es la dependencia de la sociedad en las decisiones de los tres órdenes de gobierno, decisiones que se hacen desarticuladamente. Situación que debe corregirse para que la población, a nivel local, se beneficie.

En este estudio se plantea que el desarrollo es responsabilidad del gobierno federal, y como tal, la planeación del desarrollo endógeno debe ser promovida por él y ejecutada por el estatal y municipal, donde este último provee el diagnóstico y las propuestas desde abajo hacia arriba. Esta estructura de planeación se presentará en el siguiente capítulo.

En cuanto a la aportación económica, los ACs detectaron la problemática de la incipiente capacitación de la población para mejorar su habilidad de organización para adquirir mayor conocimiento sobre el desarrollo sustentable y el aprovechamiento racional de los recursos en vías de mejorar los ingresos por la explotación y venta, no obstante que en esta actividad se encuentra una ventaja comparativa. Otra problemática que gradualmente se resuelve es la existencia de agrupaciones comunitarias que promueven programas de explotación y comercialización y que impulsa el establecimiento de políticas públicas y de apoyo financiero en esa dirección con beneficio en el incremento de los ingresos derivados de los recursos naturales.

Mientras que para el patrón de planeación, los ACs señalan tres situaciones importantes. El primer obstáculo de la planeación participativa es el sistema de partido político que, en el caso de Othón P. Blanco es monolítico y que influye en la gestión pública al nivel de expulsar las propuestas hechas por el sector privado o por organizaciones civiles, e incluso por la ciudadanía durante las campañas políticas. En segundo lugar se señala el interés de las organizaciones en participar pero carecen de una masa crítica y de la falta de compromiso. En tercer lugar se indica la lenta y gradual apertura de las autoridades públicas locales en impulsar la comunicación para atender demandas ciudadanas e introducir esquemas de planeación participativa con el apoyo y en vinculación con las Instituciones de Educación Superior.

Estas tres variables discutidas son las que favorecen el pobre desempeño de la gestión pública para el desarrollo endógeno en el municipio de Othón P. Blanco en el escenario esperado. De no revertir este desempeño, el desarrollo regional seguirá siendo desequilibrado. Se puede observar que las acusaciones van hacia una gestión pública tradicional que no incorpora los conceptos de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y transparencia. Conceptos que se traducen en prácticas que la nueva gestión pública incorpora y que se está aplicando en muchas regiones de Europa, la India y en China con resultados favorables para el desarrollo endógeno de las comunidades.

Capítulo 6

La perspectiva municipal de la gestión pública y el desarrollo regional de Quintana Roo

La gestión pública en Quintana Roo, visto en el estudio de caso enfocado en el municipio de Othón P. Blanco, lleva al desarrollo regional desequilibrado, proceso que inicia desde su constitución en territorio federal, pasando por su conversión a Estado, y extendiéndose hasta la actualidad. Las opiniones de los actores claves (ACs) entrevistados permitió la detección de los problemas comunes del desarrollo regional y de la gestión pública actual de Quintana Roo, desde la perspectiva municipal. En base a esas opiniones se construyeron las propuestas de gestión pública para el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo.

6.1. La gestión pública y el desarrollo regional desequilibrado en Quintana Roo: una visión desde lo municipal.

Al inicio de este trabajo se planteó la hipótesis de que la gestión pública actual, visto desde la perspectiva municipal, contribuye al desarrollo regional desequilibrado en Quintana Roo (ver Improducción). La gestión pública es el conjunto de acciones que emprende el aparato de gobierno para llevar a cabo sus objetivos en beneficio de la ciudadanía. La orientación de la gestión pública se puede observar desde cómo

establece su marco jurídico municipal, estatal y nacional, cómo distribuye sus recursos entre los niveles de gobierno, cómo se reparte el presupuesto a nivel local entre las necesidades apremiantes y cómo garantiza la legitimidad de sus acciones hacia la ciudadanía. Las funciones y tareas que realiza el aparato gubernamental se evalúa con fundamento en la nueva gestión pública que propone la incorporación de medidas participativas de la ciudadanía y la observancia de la equidad, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos (ver capítulo 2).

La cultura política y empresarial de la ciudadanía en general, traza el rumbo del desarrollo local y regional (ver capítulo 1). La característica del desarrollo regional, entre lo equilibrado y desequilibrado, se evidencia con el desempeño de los índices de bienestar a nivel local que incluye desde la escolaridad, situación de la vivienda, perfil laboral y niveles de ingreso (ver capítulo 3). Este desempeño se complementa con el análisis de base económica que nos indica la especialización productiva local y la productividad de las ramas económicas (ver capítulo 4). Esta información sirve para contrastarlo con el nivel de bienestar local y con las políticas públicas que alientan estas especialidades con el fin de promover el desarrollo endógeno y regional. Finalmente, siguiendo las recomendaciones de la nueva gestión pública para el desarrollo regional, en cuanto a la inclusión de la ciudadanía, se realizaron 30 entrevistas para que los actores claves del municipio de Othón P. Blanco presentaran su observación de la situación del desarrollo (ver capítulo 5) y aportaran propuestas para alcanzar el desempeño óptimo de los distintos aspectos que constituyen la gestión pública para el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo.

6.1.1. Situación del desarrollo regional en Quintana Roo.

El desarrollo regional se entiende como el desarrollo económico territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, para lo cual se necesita articular las actividades económicas entre regiones y enfocarlo de manera socialmente provechosa. Bajo la política neoliberal, el desarrollo regional se dificulta dado que las inversiones privadas responden a la obtención de ganancias incentivado por la conformación de mercados atractivos en ciertos polos de desarrollo. La inversión pública es la principal promotora de las inversiones extranjeras, para los cuales establece incentivos fiscales, provee infraestructura e inicia la promoción de la actividad que influye en su localización. En el estado de Quintana Roo, la actividad turística de Cancún, y actualmente de toda la Riviera Maya, responde a la política de planeación sectorial que prioriza el turismo por

ser una actividad generadora de empleos e ingresos; atención privilegiada que no tiene correspondencia con el apoyo a otras actividades económicas como la agricultura, la ganadería, la pesca, la artesanía y la industria, con el objetivo de que generen empleos e ingresos significativos para los habitantes del estado en general.

En otras palabras, el apoyo de gobierno propicia mayor dinamismo económico en la región norte del estado de Quintana Roo, donde se localiza el turismo; región que colinda con otras no dinámicas donde las actividades principales son la agricultura, el comercio y el ecoturismo. Por lo anterior, el estado de Quintana Roo no presenta un desarrollo regional porque los espacios que no son atractivos a la inversión privada extranjera, no cuentan con apoyo del Estado para lograr un desarrollo endógeno y regional. La intervención del Estado es fundamental en el desarrollo regional ya que las desigualdades se corrigen con la planeación regional (ver capítulo 1) y con políticas públicas adecuadas a las características regionales (ver capítulo 2). Esto significa que Quintana Roo necesita formular políticas públicas que fijen sus objetivos en reforzar las actividades de la pesca, ganadería, agricultura, forestería, el ecoturismo, comercio, empresas y otras pequeñas producciones, como las artesanales que realizan las comunidades, es decir, se requiere de políticas públicas que potencialicen los recursos y capacidades endógenos para generar un desarrollo regional equilibrado. Delgadillo (2004) nos señala que los desequilibrios regionales de la inversión, junto con la expresión territorial de esos desequilibrios en rezago social, constituyen el mejor ejemplo de la existencia objetiva de las regiones, y que estos desequilibrios no pueden ser corregidos por el mercado por lo que exige la presencia del Estado a través de políticas de desarrollo regional, acordes con la dinámica del mundo global.

En Quintana Roo, el estudio de la especialización productiva por municipio (ver capítulo 4) arrojó resultados que nos permiten establecer la existencia de desequilibrio regional dado que, a excepción de Benito Juárez, los demás municipios no tienen una especialidad productiva, y por ende, carecen de una ventaja competitiva. Las actividades de los sectores no básicos de los municipios resultaron ser más numerosas, lo que indica que la dinámica económica es en general el mercado local. Sin embargo, la ausencia de competitividad apunta a la necesidad de enfocar la atención del gobierno hacia las actividades económicas municipales y hace el llamado a la iniciativa privada para incursionar en pequeños negocios locales. Esto debe complementarse con el impulso a la inserción de los municipios al mercado exterior con las actividades que tienen

potencialidad como es el caso del ecoturismo, la agricultura, lo forestal y la pesca, actividades que tradicionalmente se ligan con el extranjero (ver capítulo 3).

También podemos apreciar que aunque el turismo es importante para los municipios de la región norte del estado, no todos sus servicios son competitivos, como por ejemplo en Isla Mujeres y Cozumel. Así también la actividad económica relacionada con lo forestal en la zona centro, aun siendo una actividad históricamente importante no mantiene su competitividad a través del tiempo (ver capítulo 4). Existen muchas actividades no turísticas de importancia tanto en el mercado externo como local que no son competitivas, éstos nos recalcan que hay áreas de oportunidad importante para la operación de empresas desde la perspectiva privada, de políticas públicas para la reactivación económica local desde la perspectiva pública y la actuación decisiva de la ciudadanía en participar en su propio desarrollo a través de la autogestión y cogestión de proyectos económicos y sociales. Recordemos a Cabrero (2006, 69) quien enfatiza que el estudio de la acción pública en el espacio local permite entender los retos del desarrollo, dado que las características del desarrollo pueden variar dependiendo de una acción pública endógenamente construida o exógenamente impuesta, en donde los conceptos de capital social, de empresarialidad local, de cultura cívica y de confianza son de primordial importancia.

El estudio de especialización productiva (ver capítulo 4) nos demostró la existencia de un amplio sector no básico en las economías municipales, sobre todo de las regiones centro y sur del estado de Quintana Roo. Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, el sector no básico es importante dado que las actividades económicas que lo constituye atiende a la demanda local e indica el tamaño y situación del mercado doméstico; es decir, que refleja el desempleo y los bajos salarios, la falta de conocimiento y cultura empresarial, como la escasez de apoyos por parte del sector público, lo que resulta en bajas productividades, bajos ingresos y bajos niveles de vida. En el caso de los municipios de Quintana Roo, el sector no básico se compone mayormente de actividades económicas no competitivas, con la excepción del municipio de Benito Juárez que es mayormente competitivo, lo que claramente nos indica un desequilibrio regional.

En el desarrollo local, el protagonismo principal y decisivo recae sobre los recursos endógenos, es decir, en la mano de obra cualificada, los recursos naturales y la infraestructura existente, para intentar optimizar las ventajas comparativas que posee. El fortalecimiento de los recursos endógenos promueve el desarrollo local de cada región,

lo cual propicia el desarrollo regional equilibrado. Por lo tanto, se comprueba el desequilibrio regional visto desde la capitalización de las ventajas comparativas que en Quintana Roo favorece solamente a la actividad turística y no a otras actividades existentes, incluso se puede decir que privilegia al turismo del municipio de Benito Juárez que es el único municipio con esa especialización marcadamente competitiva. Es importante mencionar que Solidaridad rápidamente se incorpora a la experiencia de Benito Juárez, dado que actualmente está recibiendo mucho apoyo en infraestructura carretera y promoción de las actividades turísticas que potencializará su capacidad endógena.

Para la política económica, es decisiva la participación de todos los agentes sociales que actúan en el territorio (empresarios, organizaciones empresariales, trabajadores, asociaciones y agrupaciones ciudadanas, sindicatos, administraciones públicas, entidades financieras, entre otros). En Quintana Roo, como en el resto del país, el papel de los empresarios es fundamental en la actividad económica. Desde el análisis municipal, Othón P. Blanco cedió la importancia de las unidades económicas al municipio de Benito Juárez conforme se fue estableciendo y consolidando el turismo en la región norte, configurando una actitud empresarial diferenciada entre los inversionistas de los municipios. Los empresarios de la región sur dependen de las actividades de gobierno, lo cual los ha hecho menos innovadores (ver capítulo 2 y 3).

En cuanto al perfil laboral se constató la importancia de la actividad agropecuaria en el estado de Quintana Roo (ver capítulo 3), sin embargo, esta actividad es mayormente de subsistencia o para el mercado local (ver capítulo 4). La producción tecnificada y productiva con sistemas de mercado regional, nacional e internacional sigue siendo un reto para la política pública y los productores. Como consecuencia de lo anterior, el empleo en la actividad agropecuaria aunque es importante en la región centro y sur del estado, genera pocos ingresos a los productores del campo. También pudimos apreciar que los trabajadores de la educación sobresalen en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, municipios que paradójicamente también muestran bajos niveles de educación. Por el otro lado, los trabajadores del arte figuran como importantes en Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad, municipios eminentemente turísticos.

El crecimiento de Quintana Roo, como hemos visto a lo largo de este estudio, ha estado favorecido por la actividad turística. También hemos apuntado en este trabajo que el crecimiento de los indicadores macroeconómicos propiciado por el turismo en

Cancún ha beneficiado a las finanzas públicas del país por la obtención de divisas vía inversiones extranjeras e ingresos turísticos. Sin embargo, el estudio de desempeño económico a nivel microregional nos demuestra una situación adversa o en contraposición de los resultados macroeconómicos (ver capítulo 3 y 4). Aquí es interesante traer a colación la opinión de Chávez de Paz (2008) cuando señala que el hecho de que el crecimiento económico no genere una tasa de empleo significativa como para que se note el impacto en la disminución de la pobreza, expresa que la política económica gubernamental y la política empresarial coinciden en no crear las condiciones para que el crecimiento económico trascienda, lo cual apunta hacia la política burocrática del gobierno como un factor que impide una tasa más alta de generación de empleo. En este caso, se añade la falta de una política de desarrollo endógeno para las regiones más rezagadas; desarrollo endógeno que requiere ser impulsado para permitir dinamizar las capacidades locales y así ampliar las oportunidades de empleo en los municipios cuyas actividades no se centran en el turismo.

Becerra y Diez (2008) señalan que el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples. El objetivo de la nueva estrategia de desarrollo regional es el desarrollo de territorios en un entorno competitivo en que los niveles de incertidumbre y tolerancia son elevados y es por ello que se potencia y fomenta la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad del capital humano y la flexibilidad del sistema productivo. Estos aspectos parecen ser la forma más adecuada de responder a los desafíos actuales. En este sentido, se analizó la situación de la educación, donde se constató la existencia de desequilibrios regionales propiciada por una región norte que cuenta con indicadores de alfabetización relativamente más elevados, una región centro con indicadores bajos y el sur con un nivel intermedio. La misma situación se repite en cuanto a salud y vivienda. En este último la situación de la electricidad, agua entubada y drenaje parece converger entre regiones dado que, hasta 2003 en promedio el 96% de las viviendas contaban con electricidad, el 84% con el servicio de drenaje, y el 87% con el servicio de agua a nivel estatal (ver capítulo 3). Las estrategias y políticas públicas deben estar enfocadas al aseguramiento de la calidad de vida de las personas que tienen las mayores dificultades para acceder a mejores niveles de vida para darles mayores probabilidades de superación.

En cuanto a la población, en 1970 la pirámide de edades en Quintana Roo se caracterizaba por una base ancha, con una alta proporción de menores de edad. En el

2005 la pirámide presenta una concentración en los grupos de edades de 15 a 29 años, esto debido a los procesos de migración a los centros turísticos. Por consiguiente, también se observa una concentración en los grupos de 0 a 9 años, causado por la misma migración. Lo antes mencionado obliga al gobierno a tener mayores responsabilidades en ofrecer mayor acceso a la vivienda, educación, salud y empleo. A su vez, exige la creación de programas que sean capaces de cubrir estas demandas sociales con calidad y equidad.

En cuanto a la distribución urbana rural de la población hasta el 2005, Cozumel y Benito Juárez mantienen la mayoría de su población como urbana. Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco a su vez se mantienen como rurales. Isla Mujeres, juntamente con Solidaridad, muestran una población significativamente del tipo mixto. José María Morelos y Lázaro Cárdenas ambos tienen poblaciones semejantes en importancia tanto de la categoría mixta como rural. Existe una configuración de centros urbanos impulsados por el crecimiento de las actividades turísticas que actualmente se extienden hacia el sur del territorio; centros urbanos que guardan poca articulación económica de mercado con el área rural del territorio.

Según Becerra y Diez (2008), para conducir a las regiones al escenario de los ganadores se debe articular el medio rural con el urbano, es decir, dinamizar el potencial endógeno para revalorizar los municipios de cualquier tamaño para lo cual se requiere el compromiso y la participación de la iniciativa privada; desarrollar políticas que coherentemente tiendan al desarrollo de servicios e infraestructuras de base como la sanidad, educación, cultura, turismo - rural, cultural, ecológico, educativo, de salud, de negocios como alternativas al turismo de sol y playa; y reafirmar el papel decisivo de los responsables públicos, de modo que se garantice su actuación eficiente, eficaz y efectiva durante todo el período de ordenación del territorio. Para esto se debe garantizar la existencia de instituciones capaces de atender las necesidades y deseos de todos los componentes asentados en el territorio, es decir, para potencializar las capacidades endógenas.

En desarrollo sustentable existe un conflicto entre el crecimiento generado por el turismo y la destrucción de ecosistemas costeros que permite su expansión. Por otro lado la actividad ganadera, forestal y agrícola no se practican con lineamientos claros sobre el aprovechamiento racional y en observancia de prácticas sustentables (ver capítulo 3). El proceso de urbanización y de establecimiento de infraestructura impacta

negativamente sobre los ecosistemas. Toda esta situación está haciendo a la población más vulnerable a los sistemas hidrometeorológicos a los que este territorio es susceptible.

En resumen, el desarrollo regional de Quintana Roo es desequilibrado por la falta de políticas públicas decisivas para promover el desarrollo endógeno de cada municipio y para revertir la falta de equidad en la promoción desarrollo regional de parte del Estado. Es decir, que la gestión pública tradicional requiere asumir los retos de la nueva gestión pública; unirse a su población para que conjuntamente se encaminen hacia la equidad, la eficiencia y la eficacia de los programas de gobierno, emprender el desarrollo endógeno y regional con transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, características que hoy están dentro de los preceptos de muchos países desarrollados y en vías de desarrollo como requisitos para lograr el desarrollo de sus comunidades y del país en su totalidad.

6.1.2. El papel de los municipios y de la gestión pública dentro del desarrollo endógeno y regional.

Se sostiene en este estudio que la eficiencia productiva de un territorio se logra a través del desarrollo endógeno, por lo que el papel del Estado es optimizar los recursos de cada región para lograr el desarrollo local y, por consiguiente, el desarrollo regional. La búsqueda de la eficiencia productiva local y regional requiere un cambio en los roles de la iniciativa privada y del gobierno, cambio de roles que exige una reestructuración de la gestión pública tradicional hacia una nueva gestión pública que coadyuve a la planeación para el desarrollo endógeno y sustentable. La reestructuración requerida implica la formulación de políticas con mayor apego a las situaciones específicas de cada región en el territorio, lo que refuerza el cambio que han venido desempeñando los municipios en su gestión pública. Para Cabrero (2006), la importancia que han adquirido los municipios ha llevado a la administración pública a emprender reformas en sus estructuras y desempeño para estar acorde a las exigencias de estos nuevos tiempos, cambios que incluyen la formulación de políticas públicas (BID, 2006).

Actualmente existen reformas en la administración pública que se compilan en la denominada nueva gestión pública. En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) todo parecía indicar que el desarrollo regional se alcanzaría gracias a los avances que en el ámbito municipal se hicieron, a través de las reformas constitucionales del artículo 115. Se decretó además una nueva Ley de Planeación que instauró un Sistema Nacional

de Planeación Democrática ligada a un Plan Nacional de Desarrollo sexenal, el mismo presentado por primera vez en 1983. En materia regional se proponía la descentralización, planteando la intención de una distribución geográfica más equitativa de los recursos y de la riqueza. Sin embargo estas intenciones no pasaron a más que retórica puesto que no contaba con estrategias concretas para implementar acciones viables hacia esos fines, ni se hicieron cambios institucionales para descentralizar la toma de decisiones. Una muestra de esto es la prevalencia de políticas de corte sectorial a nivel nacional que se aplican en toda la nación. Si bien estas políticas sectoriales tienen las ventajas de promover ciertas actividades económicas en el país, si se complementaran con políticas públicas para el desarrollo endógeno y regional, serían más efectivas y eficientes para lograr el desarrollo local de las regiones.

El desarrollo local corresponde espacialmente al municipio por lo que no vale afirmar que el municipio no tiene nada que ofrecer, puesto que una economía local siempre tiene recursos económicos, sociales y naturales muy valiosos expresadas en sus potencialidades endógenas (ver capítulo 4). Se trata por lo tanto, de conocer sus potenciales, las capacidades de sus habitantes, de ponerlos a producir y obtener la máxima rentabilidad de ellos. El resultado sería la generación de empleos, el aumento de ingresos y en general, el mejoramiento del nivel de vida de la región en conjunto.

Es sobre dichos recursos endógenos donde debe girar la planificación económica del territorio para impulsar el desarrollo local y regional (Pérez y Carrillo, 2000). Es bajo este principio que se analizó la especialización productiva de Quintana Roo por municipio para conocer las ventajas comparativas de los recursos endógenos con el propósito de guiar el papel del Estado y de los actores importantes de cada municipio en la formulación e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, es importante mencionar que la forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población condicionan los procesos de desarrollo local, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de las ciudades y regiones. Es por eso que existe una convergencia entre el desarrollo endógeno y los atributos del capital social puesto que a mayor capital social en una localidad mayor es su potencialidad de desarrollo endógeno (Pérez y Carrillo, 2000). Se menciona lo anterior porque en el estudio surgió el aspecto cultural, características del capital social, como un factor importante en el curso que ha seguido el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo.

6.1.3. El desarrollo endógeno y regional desde la perspectiva del municipio de Othón P. Blanco.

Queda establecido que el desarrollo regional se sienta sobre las bases del desarrollo endógeno de los municipios, al ser estos espacios los más idóneos por la cercanía estrecha del aparato de gobierno y la ciudadanía. El municipio de Othón P. Blanco es uno de los 9 municipios que actualmente conforman en estado de Quintana Roo, y donde se localiza Chetumal, la capital del estado. Este municipio fue favorecido por el establecimiento de la Zona Libre en 1972, pero esta actividad no logró el objetivo de diversificar la economía. En el caso de Chetumal, los comerciantes que se beneficiaron del comercio no fomentaron la consolidación de la economía local debido a que la acumulación de capitales, producto de la actividad, no fue invertida en otras actividades económicas aunado a las limitaciones de políticas fiscales y monetarias que en la década de los noventas no contribuían a crear un entorno favorable para las inversiones privadas (Ken, 1996). De la misma manera, Trueba Hernández (2004) anota que en gran parte la actitud y las conceptualizaciones de sus principales sujetos, los comerciantes importadores, no optaron por la innovación empresarial para diversificar la economía.

Es importante mencionar que el municipio cuenta con recursos naturales diversos que le permite una gama de actividades entre estas agrícolas, forestal, ganadera y turística. Situación que se ve reflejado en las actividades de 1998 y 2003 en el análisis de la base económica donde aparece la pesca, la edificación y el transporte terrestre y por agua, la fabricación de productos de panadería, madera, servicios de agencia de viajes y construcción de obras de urbanización (ver capítulo 4). En general observamos que la especialización productiva de Othón P; Blanco se sostiene de actividades que son competitivas como la fabricación de productos relacionados con la madera y los servicios relacionados con el turismo, mientras que las no competitivas son el transporte terrestre y por agua, y una gama de actividades entre estas agrícolas, pesca, forestal, ganadera y turística. Para que el municipio de Othón P. Blanco mejore su desempeño económico actual requiere de apoyo en la promoción de sus potencialidades productivas que se basa principalmente en actividades agrícolas y turísticas.

La agricultura y el sector empresarial cuentan con una gama de proyectos con acceso a financiamiento, por lo que el problema no son los recursos, sino su aplicación que no corresponde a un plan o programa de productividad a mediano y largo plazo,

pues tienen las características de asistencialistas. El gobierno municipal, al contar con un periodo de tres años de gestión se ve limitado, por razones políticas, a emprender programas de mediano y largo plazo, por lo que se dedica a resolver los problemas cotidianos como recolección de basura, bacheo, alumbrado, tareas que le confiere la ley, pero no logra cumplir con objetivos de mayor alcance como la planeación del desarrollo. Concordamos con la opinión de Olmedo Carranza (2004), al sostener que la administración pública municipal, que hasta ahora se ha limitado a la administración de los servicios públicos municipales, tiene que ampliar su acción hacia el ámbito de la economía local y ser promotora del desarrollo de sus comunidades, como se ha venido insistiendo desde hace más de veinte años, es decir, que la administración municipal tiene que crear las bases que le permita a sus comunidades organizarse para producir, distribuir y consumir de manera autónoma y así defenderse de los estragos de la globalización. Dado que la administración pública aún no alcanza este nivel de gestión, el proceso lo podrían iniciar los actores no gubernamental en palabras de Cabrero (2006: 89) mismos que en este estudio se clasificaron en el sector privado y social.

Sin embargo, aquí juega un papel importante el capital social de la ciudadanía, dado que una ciudadanía educada, informada, con cultura participativa es más consciente de su involucramiento, como un derecho, en la toma de decisiones que afecta su bienestar, convirtiéndose en un contrapeso de las decisiones tomadas por sus “representantes” políticos, que han demostrado su orientación hacia políticas exógenas. Pero también hay que apuntar que la sociedad va perdiendo interés en participar y cumplir con sus obligaciones como el pago de impuestos cuando percibe, como opina Ramos (2002), que sus recursos no se utilizan satisfactoriamente para atender los problemas graves que la aquejan o bien, cuando se entera de que éstos son objeto de prácticas de corrupción. Estas percepciones subraya el surgimiento de una conciencia ciudadana que pronto se traducirá en exigir que la gestión pública se realice con transparencia y rendición de cuenta.

Según los resultados de este estudio, el desarrollo endógeno en Othón P. Blanco esta determinado por los siguientes aspectos: 1. la falta de autonomía en la toma de decisiones a nivel municipal que le permita gestionar recursos para proyectos relevantes; 2. política pública sectorial que no favorece la capitalización de sus potencialidades internas; 3. la falta de competitividad en las actividades económicas como en el recurso humano; 4. la falta de participación ciudadana verdadera en la gestión pública municipal; 5. el endeble capital social existente para autogestionar y

cogestionar la planeación del desarrollo. Ante la ausencia de la promoción del desarrollo endógeno en Othón P. Blanco, se demuestra asimismo la ausencia del desarrollo regional en Quintana Roo.

6.1.4. Gestión pública para el desarrollo regional

La gestión pública es el conjunto de actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público con el fin de cumplir las tareas propuestas, determinar los adelantos, avances y progresos de los procesos determinados que le permiten al Estado cumplir de la mejor manera las funciones que le ha encomendado la comunidad. La gestión comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos, hasta la forma adecuada de administrar, con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite al Estado prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos.

El papel del Estado en el desarrollo regional se expresa precisamente a través de la gestión pública. Ésta se entiende como el puente que une las necesidades de desarrollo local con los programas y proyectos concretos de gobierno y su financiamiento, plasmados, de manera general, en los planes de desarrollo estatal y desglosado en los programas municipales. La necesaria restructuración que se requiere para que el Estado incorpore la nueva gestión pública enfocada al desarrollo regional debe ser producto de la iniciativa del Estado puesto que él debe ser el dirigente de los cambios institucionales.

El papel fundamental del Estado es hacer uso de estrategias para capitalizar el potencial productivo de cada región de su territorio; generar empleos, aumentar los ingresos, cuidar del ambiente, lo que permite el mejoramiento del bienestar de la población local y alcanzar el desarrollo regional equilibrado. La importancia del desarrollo local se basa en el papel protagónico que se les asigna a los ciudadanos integrantes de los espacios locales, dado que a ellos van dirigidos los programas y proyectos de desarrollo (Albuquerque, 2005) diseñado por el Estado. Por lo tanto, la nueva gestión pública se traduce en la asunción, de parte del gobierno, como dirigente y de la ciudadanía, como protagonistas, de la importancia de la participación en la detección de oportunidades, en el diseño y en la toma de decisiones concernientes al desarrollo, complementado todo lo anterior con la sensibilización y aceptación por parte

de los actores claves en cuanto a la responsabilidad que conlleva la formulación de políticas públicas para el desarrollo.

La situación descrita anteriormente es la parte propositiva, dado que la situación actual muestra que la gestión pública tradicional ha contribuido al desarrollo regional desequilibrado debido a la ausencia de equidad regional y de desarrollo endógeno en Quintana Roo, situación que amerita una política regional que lleve a resolver las desigualdades en el estado. El desequilibrio regional también se demuestra con el excesivo desarrollo en infraestructura turística en el norte a detrimento de la sustentabilidad ambiental y, por otro lado, la existencia de la zona centro con índices de desarrollo social y económico rezagados (ver capítulo 4).

Lo anterior nos exige realizar la planeación participación del desarrollo con equidad, que cumpla con criterios de integralidad y articulación, espacialmente orientado al desarrollo endógeno. Esto nos conduce a plantear una nueva gestión pública que reestructura el proceso de planeación desde el diseño como en la ejecución, control y la rendición de cuentas. Esta nueva gestión pública coadyuva al desarrollo regional equilibrado a través de la puesta en práctica, precisamente, de la equidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Desde el punto de vista de los actores claves entrevistados, si bien se vislumbran la necesidad de una nueva gestión pública, existe la preocupación de la participación ciudadana que es incipiente, débil, desinformada, desinteresada, que aún no se erige como capital social para constituirse como motor endógeno para el desarrollo. A esto se añade que la ciudadanía en general desconoce sus derechos y los procedimientos para insertarse en los asuntos de decisión pública. La entrevista arrojó que esta situación es alimentada por el poco impacto social de los centros de estudio media superior y superior, aunada al predominio de la burocracia como fuente laboral, así como por el nivel de cultura empresarial imperante en Othón P. Blanco.

Esto concuerda con la idea de inercia social llamada la causación acumulativa circular aplicada a las estructuras internas sociales e institucionales del tercer mundo, donde Myrdal (1968) concluye que estas sociedades están encerradas en una posición de equilibrio de bajo nivel, para lo cual recomienda cambios en la planificación para redirigir a las economías locales a una dinámica ascendente. En la obra de Myrdal, el análisis científico social, la búsqueda del desarrollo y la esfera de la acción política coinciden en la planeación ordenada del Estado. Esta investigación ha enfatizado, de la misma manera, la importancia de la gestión pública en el desarrollo regional.

Los datos históricos, económicos, sociales, ambientales y del papel del Estado revisados en este trabajo nos indican que existe un desarrollo desequilibrado en el estado de Quintana Roo, visto este como un territorio y sus municipios como las regiones. Fundamentado en la teoría del desarrollo regional y de la gestión pública que lo promueve, se puede afirmar que la gestión pública tradicional en Quintana Roo conduce a perpetuar el desarrollo regional desequilibrado, desde la perspectiva del análisis municipal.

6.2. Propuestas de políticas y acciones para la formulación participativa de políticas pública.

Para adentrarnos al tejido, económico, social, político y ambiental de la sociedad Quintanarroense, tomamos como estudio de caso al municipio de Othón P. Blanco (ver capítulo 5). A partir de 30 actores claves, complementamos el estudio de la situación del desarrollo endógeno y regional, y de la gestión pública en Quintana Roo.

En general, se puede mencionar que las demandas más comunes de los ACs en cuanto a la gestión pública y el desarrollo regional fueron los siguientes:

1. Voluntad política y conciencia social de los funcionarios;
2. Participación ciudadana en los asuntos públicos, es decir, iniciar el proceso de despolitizar las políticas públicas y politizar a la sociedad;
3. Construcción de la conciencia social, ambiental, política y económica de la ciudadanía, o sea, promover el constructivismo cognitivo y el constructivismo social, dado que sin ésto no hay ningún cambio, ni reforma y la población continuará marginada, desinteresada e indiferente; y
4. Fortalecimiento del trabajo comunitario, es decir, fomentar el capital social endógeno para buscar el crecimiento y desarrollo local, sobre todo entre los productores del campo y los desarrolladores de proyectos ecoturísticos.

Estos cuatro puntos se constituyen en el fundamento de las propuestas de políticas o acciones para el desarrollo endógeno y regional en base a la reestructuración del papel del Estado hacia un cambio institucional que edifique una nueva gestión pública. Dentro de esta nueva gestión pública, es de vital importancia que la planeación del desarrollo regional se base en el desarrollo endógeno.

6.3. Priorización de las dimensiones de estudio.

En todo ejercicio de planeación se requiere la priorización de las necesidades para garantizar la asertividad del proceso. Los ACs participaron en esta tarea realizando, por un lado, una priorización simple y por el otro, una priorización relativa de las dimensiones utilizadas en las entrevistas que son las siguientes: el desarrollo económico regional, el desarrollo económico espacial, el desarrollo social, el desarrollo sustentable, el papel del Estado y la gestión pública, que en su conjunto determinan el desarrollo equilibrado de Quintana Roo.

6.3.1. Priorización simple

Para la priorización simple, se les pidió a los ACs enumerar las dimensiones según su importancia, el número 1 siendo el más importante y el 6, el menos importante. El cuadro que sigue muestra el resultado de la priorización correspondiente al sector público.

Cuadro 39
Establecimiento de la priorización simple del sector público.
Othón P. Blanco, 2010.

Dimensiones	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	Suma	Lugar
Desarrollo económico regional	3	1	4	1	3	3	2	2	1	5	25	1
Desarrollo económico espacial	4	2	1	3	1	4	6	3	6	2	32	2
Desarrollo social	6	4	3	2	5	2	3	5	2	3	35	4
Desarrollo sustentable	5	3	2	4	6	5	1	6	3	4	39	5
Papel del estado	1	5	5	6	2	1	4	4	5	1	34	3
Gestión pública	2	6	6	5	4	6	5	1	4	6	45	6

Fuente: Elaboración propia.

Para el sector público, el orden de las dimensiones son: 1. el desarrollo económico regional; 2. el desarrollo económico espacial; 3. el papel del Estado; 4. el desarrollo social; 5. el desarrollo sustentable; y 6. la gestión pública.

Es de notar que la gestión pública es el de menos importancia para los ACs del sector público, o sea que la rendición de cuentas, la transparencia y la autonomía no es prioridad.

El siguiente cuadro presenta la priorización simple del sector privado del municipio de Othón P. Blanco.

Cuadro 40
Establecimiento de la priorización simple del sector privado.
Othón P. Blanco, 2010.

Dimensiones	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	Suma	Lugar
Desarrollo económico regional	5	3	3	4	3	1	1	2	5	1	28	1
Desarrollo económico espacial	6	4	4	5	4	4	2	4	6	2	41	6
Desarrollo social	2	6	2	6	6	3	4	1	4	3	37	4
Desarrollo sustentable	1	2	5	3	5	2	3	3	3	4	31	2
Papel del estado	3	5	6	1	2	5	6	5	1	5	39	5
Gestión pública	4	1	1	2	1	6	5	6	2	6	34	3

Fuente: Elaboración propia.

Este sector priorizó de la siguiente manera: 1. el desarrollo económico regional; 2. el desarrollo sustentable; 3. la gestión pública; 4. el desarrollo social; 5. el papel del Estado; 6. el desarrollo económico espacial. Es lógico que para el sector privado el desarrollo económico regional sea el más importante puesto que comprende las políticas públicas que promueven la especialización productiva, el desempeño empresarial y el desarrollo económico y social del municipio, que se traduce en el ámbito de su actuación y en el ambiente en que desempeñan.

En el segundo lugar ubican al desarrollo sustentable, que incluye el aprovechamiento, los beneficios económicos y la legislación del medio ambiente. Para el sector privado, el desarrollo sustentable contiene elementos que se pueden aprovechar para ampliar las inversiones en el desarrollo de negocios.

El siguiente cuadro revela la priorización simple del sector social de Othón P. Blanco.

Cuadro 41
Establecimiento de la priorización simple del sector social.
Othón P. Blanco, 2010.

Dimensiones	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	Suma	Lugar
Desarrollo económico regional	2	3	2	6	3	5	5	3	4	3	36	4
Desarrollo económico espacial	3	4	3	5	6	3	6	6	5	4	45	6
Desarrollo social	5	2	1	3	5	1	1	4	3	6	31	2
Desarrollo sustentable	4	1	4	4	4	4	2	5	6	5	39	5
Papel del estado	1	5	6	1	1	2	3	1	2	2	24	1
Gestión pública	6	6	5	2	2	6	4	2	1	1	35	3

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, este sector priorizó las dimensiones de la siguiente manera: 1. el papel del Estado; 2. el desarrollo social; 3. la gestión pública; 4. el desarrollo económico regional; 5. el desarrollo sustentable; y 6. el desarrollo económico espacial.

Prioriza el papel del Estado dado que en él se incorpora la participación ciudadana y de las asociaciones civiles, a los cuales pertenecen, por lo que esto demuestra la intención de este sector de participar en las decisiones políticas.

En el segundo lugar ubican el desarrollo social que incluye la educación, la vivienda, la salud, los empleos y los ingresos, todos elementos que son preocupaciones propias como representantes sociales de la comunidad.

El cuadro siguiente muestra la priorización simple del conjunto de los ACs de Othón P. Blanco.

Cuadro 42
Establecimiento de la priorización simple de los ACs.
Othón P. Blanco, 2010.

Dimensiones	Sector Público	Sector Privado	Sector Social	Suma	Lugar
Desarrollo económico regional	25	28	36	89	2
Desarrollo económico espacial	32	41	45	118	6
Desarrollo social	35	37	31	103	4
Desarrollo sustentable	39	31	39	79	1
Papel del estado	34	39	24	97	3
Gestión pública	45	34	35	114	5

Fuente: Elaboración propia.

De manera conjunta, los ACs priorizan las dimensiones de la siguiente manera: 1. el desarrollo sustentable; 2. el desarrollo económico regional; 3. el papel del Estado; 4. el desarrollo social; 5. la gestión pública; y 6. el desarrollo económico espacial.

En primer lugar aparece el desarrollo sustentable, lo cual es sensato dado que el municipio es rico en recursos naturales, visto como recursos de potencialidad económica que se tiene que cuidar para optimizar su aprovechamiento.

En el segundo lugar ubican al desarrollo económico regional que busca adecuar las políticas públicas con las necesidades del desarrollo económico y social del municipio.

Por el otro lado, llama la atención que la dimensión de menor importancia sea el desarrollo regional espacial que incluye la integración urbana-rural, el desarrollo

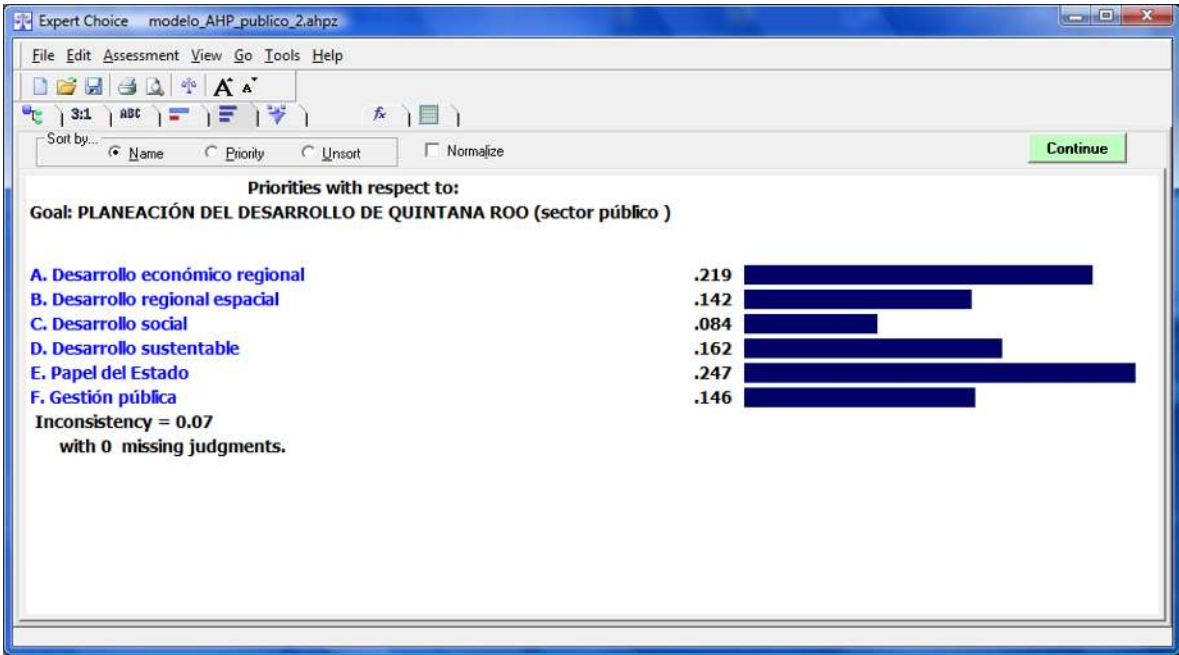
urbano, el desarrollo rural y la infraestructura. Si bien los ACs mostraron preocupación por la situación del campo, también es claro que la infraestructura recibió una evaluación favorable incluso para el caso de la zona rural, por lo que la superación de los problemas en el campo parece ser cuestión de tiempo y sujeta al desempeño de las otras dimensiones como el desarrollo sustentable y el económico regional.

6.3.2. Priorización relativa.

Para la priorización relativa, los ACs dieron su opinión sobre la importancia de las dimensiones basado en comparaciones en pares. Se utilizó la herramienta de *Expert Choice* para contabilizar los resultados. Los siguientes cuadros presentan la priorización relativa por sector y en conjunto. Es interesante ver las coincidencias en las opiniones.

El cuadro que sigue nos presenta la priorización relativa del sector público del municipio de Othón P. Blanco.

Cuadro 43
Establecimiento de priorización relativa del sector público.
Othón P. Blanco, 2010.



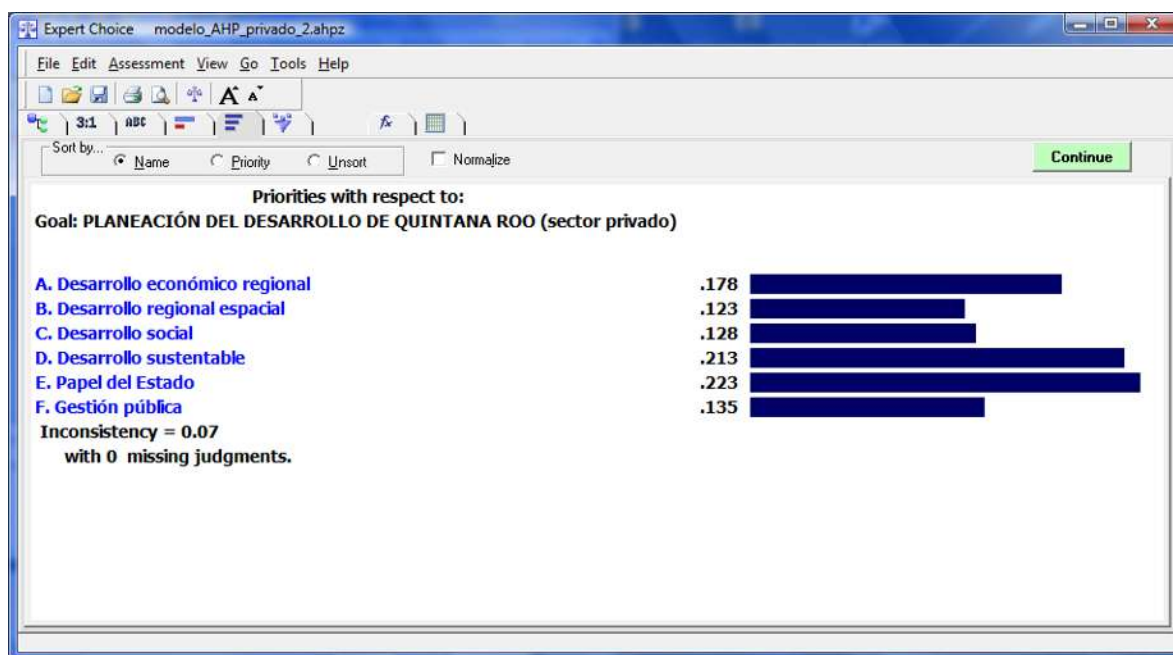
Fuente: Elaboración propia.

La importancia relativa de las seis dimensiones con respecto a la planeación del desarrollo regional en Quintana Roo, según los ACs del sector público es de la siguiente manera: 1. el papel del Estado; 2. el desarrollo económico regional; 3. el desarrollo sustentable; 4. la gestión pública; 5. el desarrollo regional espacial; y 6. el desarrollo social.

La dimensión papel del Estado incorpora aspectos directamente relacionados con su desempeño y su estilo de administración pública, pues incluye el patrón de planeación, de formulación de políticas públicas, el ejercicio del gasto y la inversión para el desarrollo, con el cuestionamiento sobre la participación ciudadana en los procesos. Es interesante comprobar que esta dimensión es prioritaria para el sector público, pues nos pronostica la incorporación de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo y en la ejecución del presupuesto, como también en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de las acciones públicas.

El siguiente cuadro nos ilustra la priorización relativa de los ACs del sector privado.

Cuadro 44
Establecimiento de priorización relativa del sector privado.
Othón P. Blanco, 2010.



Fuente: Elaboración propia.

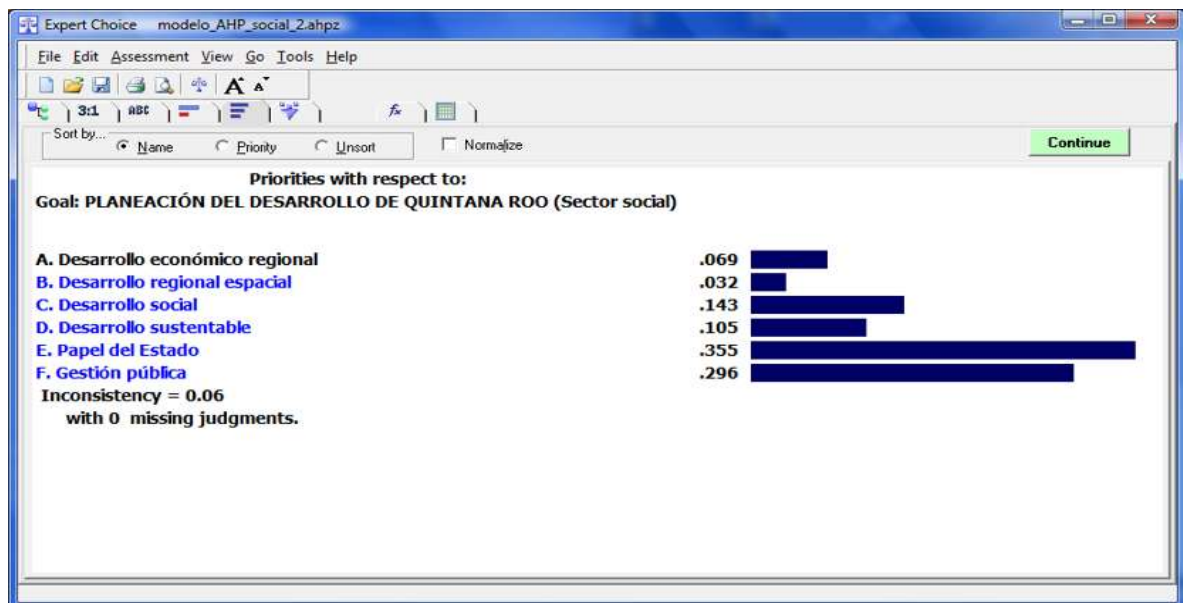
Se aprecia la siguiente ordenación de las dimensiones según importancia: 1. el papel del Estado; 2. el desarrollo sustentable; 3. el desarrollo económico regional; 4. la gestión pública; 5. el desarrollo social; y 6. el desarrollo regional espacial.

De igual manera, la dimensión de mayor importancia de este sector es el papel del Estado. Como en los casos anteriores, esta dimensión contiene los elementos del desempeño de la administración pública que impacta directamente en el desarrollo del municipio con el ingrediente que hoy es vital, la participación ciudadana y de las asociaciones civiles; ingrediente cuyo tiempo ha llegado para integrarse a la gran tarea

de la administración pública. Recordemos que la esencia del Estado es la unión del gobierno y de la sociedad en la tarea de gobernar.

El siguiente cuadro muestra la priorización relativa del sector social de Othón P. Blanco.

Cuadro 45
Establecimiento de priorización relativa del sector social.
Othón P. Blanco, 2010.



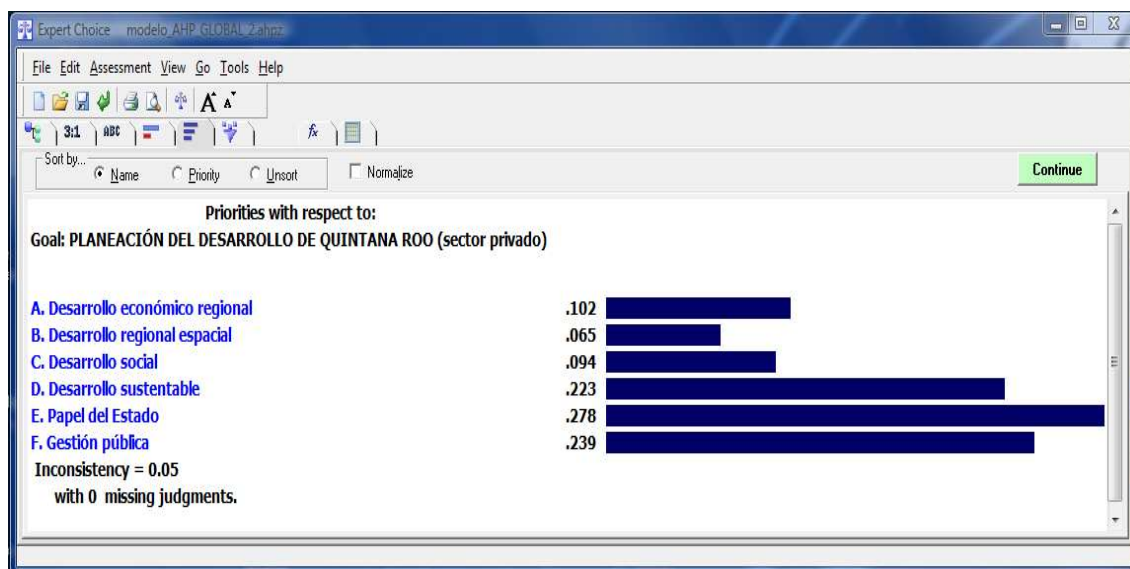
Fuente: Elaboración propia.

Este sector ordenó la importancia de las dimensiones de la siguiente manera: 1.el papel del Estado; 2. la gestión pública; 3. el desarrollo social; 4. el desarrollo sustentable; 5. el desarrollo económico regional; y 6. el desarrollo regional espacial.

Nuevamente, el papel del Estado es de primer importancia dado que incorpora las acciones de gobierno dirigidos a promover el desarrollo económico y social, las inversiones para el desarrollo, el ejercicio del gasto, la planeación y la formulación de políticas públicas, todos temas fundamentales relacionados con el establecimiento del entorno para que se atiendan los problemas sociales principales por parte del gobierno. Dado que esta dimensión evalúa el nivel de participación ciudadana, los ACs señalaron el interés de involucrarse en el diseño y en la ejecución de políticas y planes en beneficio del crecimiento y desarrollo social.

El último cuadro de este tema muestra la opinión en conjunto de los ACs de Othón P. Blanco en cuanto a la prioridad relativa de las dimensiones.

Cuadro 46
Establecimiento de priorización relativa global.
Othón P. Blanco, 2010.



Fuente: Elaboración propia.

En general, la priorización relativa de los tres sectores hizo emerger el papel del estado como la dimensión más importante. Según las opiniones emitidas por los ACs, existe actualmente el interés entre la ciudadanía de participar con propuestas en el diseño de los planes de desarrollo, en la formulación de políticas públicas, en la búsqueda de información de las acciones de gobierno y en la supervisión del desempeño público, entre otras tareas. Por la otra parte, suplicaron voluntad política para abrir los espacios a esta participación ciudadana. Este movimiento participativo esta convergiendo con la aspiración, aunque incipiente y aún de forma retórica, de los presidentes municipales para lograr la legitimidad de sus gobiernos.

6.4. Propuestas de gestión pública para el desarrollo regional

Para presentar la propuesta de gestión pública para el desarrollo regional utilizamos las opiniones de los ACs según el resultado de la priorización relativa que resulto ser el papel del Estado. Lo anterior significa que las variables de mayor peso son las siguientes: la promoción del desarrollo económico y social; la promoción de la inversión para el desarrollo; el patrón de planeación, la formulación de políticas públicas; y el ejercicio del gasto público. Esto confirma que, como dice la teoría, el Estado es visto como el promotor y la ciudadanía como protagonista de los procesos de reestructuración de la gestión pública para el desarrollo regional. Como señala Hilhorst

(1990) el desarrollo es eminentemente de naturaleza política, por lo que ahora es de sumo interés político legitimar la gestión pública a través de la participación ciudadana en las acciones de su gestión; el cual también busca la eficiencia, la eficacia, la equidad, la transparencia y la rendición de cuenta.

Recordemos que el desarrollo regional equilibrado es producto de la acción de gobierno que a su vez emana de los planes y políticas establecidas. Es en la etapa de la planeación del desarrollo y de la formulación de políticas públicas donde el desarrollo regional equilibrado con enfoque en el desarrollo endógeno debe estar presente para guiar las decisiones. En la nueva gestión pública, la responsabilidad del desarrollo regional recae no sólo en el gobierno, sino que se comparte con la ciudadanía. Esto significa, que la gestión pública actual requiere de cambios en la manera de operar, en la estructura de decisiones, en las definiciones de sus competencias y en los criterios en relación a la planeación, al desarrollo, a la formulación de políticas públicas y a la misma administración pública. En lo que sigue, se presentan las propuestas para una nueva gestión pública desde lo municipal para el cambio institucional que incluye la planeación del desarrollo regional, la formulación de políticas públicas y para la estructura de gobierno que lo haga funcionar.

6.4.1. Planeación

Roma (1998:53) nos define la política regional como una parcela propia dentro del cuerpo de la ordenación del territorio: entendida como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, en un sentido amplio, pero prevaleciendo, los aspectos económicos, el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso especialmente graves. La planeación, no es solamente un conjunto de procesos, acciones y metas, es también el resultado de la voluntad, la actitud, el liderazgo y la admisibilidad de quienes toman decisiones y tienen la facultad de modificar, cambiar la tradición por nuevas formas de pensar y hacer las tareas públicas con objeto de beneficiar a la ciudadanía con mayores y mejores niveles de desarrollo. Por consiguiente, al hablar de planeación, se entenderá la implementación de políticas dirigidas básicamente al desarrollo económico y social, y a la corrección de los desequilibrios regionales. La implementación de estas políticas pasa por un proceso de formulación, que desde la perspectiva de desarrollo regional deben incorporar las necesidades del desarrollo endógeno. Esto es así, porque cada región tiene necesidades específicas dado la dotación particular de sus capacidades

productivas, por ende, solamente bajo un esquema descentralizado se podrá implementar planes, estrategias y acciones más acordes para el desarrollo local a partir de las potencialidades endógenas.

Recordemos que para Gil (2002:157), la planeación regional institucionalizada de la década de los años 70 buscaba fortalecer las políticas de desarrollo regional, aprovechaba los mecanismos de coordinación intergubernamental establecidos a través los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADES) de los cuales se desprenderían los municipales o COPLADEMUN. Los municipios contaban con programas de inversiones para el desarrollo rural (PIDER), los programas estatales de inversión, el programa de atención a zonas marginadas, los programas sectoriales concertados y los programas de desarrollo estatal. Es importante mencionar que estos programas y recursos actualmente también existen, pero que por falta de una adecuada coordinación entre los niveles de gobierno y entre sus secretarías, son ineficientes e ineficaces, además de que duplican apoyos a los mismos sectores sin que ello signifique avances en la productividad o competitividad de la región.

Por su parte, García García (2002:32), enfatiza que la autonomía del municipio está en la facultad de dictarse sus propias normas en lo político, en lo administrativo y en lo financiero, siempre ajustado a lo que dispongan las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Asimismo Gil (2002:146) señala que existe consenso en que debe ampliarse el marco legal municipal (art. 115, 25, y 26 de la constitución, así como la legislación estatal) a fin de incorporar al mismo atribuciones que surgen de la diversidad municipal, para definir de manera clara las competencias de los gobiernos locales, del sector privado y del sector social en la promoción del desarrollo económico regional. Ambos autores se refieren al aspecto jurídico de la descentralización municipal como paso necesario para la autonomía en la planeación municipal. Lo anterior se constituye, de manera sumamente importante, en una oportunidad para incluir la participación ciudadana, el presupuesto participativo, la contraloría social, la autogestión y la cogestión en el quehacer público que busca el desarrollo local y endógeno para eliminar el desequilibrio regional.

En la actual transición que está viviendo el gobierno mexicano, los cambios institucionales están todavía por definirse en la práctica. Los tres órdenes de gobierno están enclavados en una discusión implícita del papel de los ayuntamientos en la programación sectorial federal y estatal, así como el papel de los estados y la federación en la programación municipal. Esta situación es normal en los países que han escogido

el federalismo como forma de gobernar, pero en México el proceso de definir competencias ha caído en problemas por deficiencias en el marco legal. En este sentido Gil (2002:141) nos llama a observar que hasta ahora el marco jurídico mexicano no da cabida a la participación de las múltiples organizaciones sociales en la planeación y conducción del desarrollo económico y social del país, salvo de manera tangencial a través de mecanismos de consulta y de denuncia popular, que en opinión de los ACs de Othón P. Blanco son prácticas simuladas y soluciones mediáticas, respectivamente.

La propuesta de la nueva gestión pública para el desarrollo regional consiste en que la tarea de planeación municipal y estado lo coordine el Estado, pero lo operacionalice cada municipio. El estado cuenta con personal profesional y experto en planeación estratégica, situacional y regional, y por el otro lado, el municipio cuenta con equipos de trabajo profesional y experto para trabajo social y de campo para realizar encuestas y talleres participativos. Además el municipio cuenta con el factor importante que es la cercanía con la sociedad y el conocimiento más cercano del espacio en cuanto a sus potencialidades. Para iniciar la planeación municipal de largo plazo, se utiliza la metodología participativa para recoger la información sectorial y temática necesaria para elaborar el diagnóstico, y en ejercicio similar, para formular las propuestas para su desarrollo. Se presentan estos dos informes, con su necesario complemento estadístico e información conexa, a los expertos a nivel estatal.

Por su parte, el Estado toma la información de los municipios y los analiza dividiendo lo que es específico de cada municipio, lo que se interrelaciona y lo que le toca al estado atender. El diagnóstico municipal sirve para orientar la planeación, sobre todo para conocer las potencialidades endógenas a partir de las especializaciones económicas, los perfiles laborales y el nivel de capital social, esto último se detecta con el entusiasmo expresado por los ciudadanos en los talleres participativos. La tarea de los expertos a nivel estatal es combinar el diagnóstico con las propuestas y analizar la viabilidad dependiendo del presupuesto y de las aspiraciones de desarrollo del territorio. La planeación municipal específica es la que se dirige a potencializar las capacidades endógenas. La planeación articulada es la que permite ampliar el mercado local a través del intercambio de productos entre municipios. En el caso de Quintana Roo, este nivel de planeación permitiría integrar la agricultura de Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, lo forestal de Othón P. Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, la ganadería de Othón P. Blanco y José María Morelos, la artesanía de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas con el turismo de Benito

Juárez, Solidaridad, Tulúm, Cozumel e Isla Mujeres. La planeación que le concierne al estado operar depende de la envergadura de la propuesta, como por ejemplo, la construcción de infraestructura importante que requiere de la gestión a nivel nacional, o la iniciación de un gran proyecto científico o de inversión con impacto estatal o nacional.

En este proceso, la autonomía municipal consiste en la aplicación de la metodología participativa en el diagnóstico y en la planeación a nivel municipal que luego se lleva a nivel estatal para concretarlo en políticas públicas específicas para los municipios, políticas públicas para propiciar la articulación municipal a nivel estatal que impulsaría más el desarrollo endógeno. La planeación estatal a partir de los municipios incluso propicia integrar la planeación del desarrollo económico y social a las necesidades de ordenamiento territoriales a nivel local, municipal, regional y estatal.

El papel del COPLADE y COPLADEMUN es un elemento de gestión pública fundamental en la planeación para el desarrollo regional, pero su metodología de planeación actual debe eliminar la simulación, abrirse sin temor, sin timidez a la participación ciudadana verdadera. Debe dejar de incluir la participación por cumplir, explotar sus posibilidades, conocer sus alcances, confiar en la gente y abandonar el temor a perder el poder político de decisión. Una de las peticiones más importantes de los ACs de Othón P. Blanco fue el de despolitizar la administración pública y politizar a la sociedad. El COPLADEMUN y el COPLADE deben emprender cambios institucionales en su gestión pública para crear una planeación que coadyuve al desarrollo endógeno municipal y al desarrollo regional equilibrado del estado.

El municipio no puede planear en cada periodo municipal. Por eso existen solamente acciones de corto plazo y discontinuidad de los proyectos y programas. El Estado debe planear a corto, mediano y a largo plazo para el desarrollo de los municipios, y en conjunto, para el propio estado. Hasta que no se reforme la duración de los periodos municipales, cada presidente municipal debe ejecutar la etapa que le corresponde en la planeación de corto, mediano y de largo plazo. El gobierno estatal solicita al aparato municipal que realice, con su equipo de trabajo profesional, los seguimientos y controles de la planeación.

6.4.2. Políticas públicas

Las acciones y políticas enunciadas por los actores claves en el escenario deseable nos permiten proponer políticas públicas para el municipio de Othón P. Blanco. Las razones

otorgadas en el escenario presente y esperado nos permitieron detectar la situación problemática de cada variable, paso importante en la formulación de políticas públicas pues nos facilitó detectar y definir los problemas. En las acciones o políticas propuestas por los ACs, se señaló la participación de algunos grupos que conduciría a los cambios institucionales necesarios para optimizar el desempeño de la gestión pública y del desarrollo.

En un estado de derecho, las políticas públicas son la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.) en objetivos a lograr, en cierto determinado tiempo, con metas claras, y actores claves conducidos, inducidos y coordinados por el sector público. Otro punto importante es que las políticas públicas, para fines prácticos, se deben traducir en acciones que permitan incorporar las demandas ciudadanas.

Atacar las causas del desequilibrio regional y no sus consecuencias es llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso, implementar proyectos productivos adecuados a la región, generar empleo justamente remunerados y desarrollar la sensibilidad ambiental para emprender prácticas sustentables con la finalidad de superar las políticas focalizadas de carácter asistencialistas que no resuelven de fondo el problema de la pobreza. La pobreza se debe a la poca utilización de las capacidades humanas y de las potencialidades de los recursos. Según Gasca (2004: 81), “lo anterior requiere la redefinición de un “proyecto político” que promueva una amplia participación social en las decisiones, a fin de llevar a cabo las estrategias necesarias en aras de una organización socioterritorial más justa”.

Las propuestas de la nueva gestión pública para el desarrollo regional lo proporcionaron los 30 ACs por dimensión y variable (ver Anexo 2), a partir del establecimiento de los problemas en el escenario presente y en el probable. El escenario deseado fue el espacio específico que les permitió hacer las propuestas de acciones o políticas para alcanzar el desarrollo regional con una nueva gestión pública. Las políticas públicas que se proponen se enfocan a lograr el desarrollo endógeno de Othón P. Blanco y el desarrollo regional de Quintana Roo. Lo que sigue es la síntesis de las opiniones, resaltando las propuestas más frecuentes.

Cuadro 47
Propuestas de políticas y acciones de la nueva gestión pública
para el desarrollo regional de Quintana Roo a partir del desarrollo endógeno.
Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2010.

Políticas y acciones	Características
Participación ciudadana	Se propone que sea organizada (grupos ciudadanos incluyendo ambientalistas) e institucionalizada y se le incorpore como consejo ciudadano en los procesos de formulación de políticas públicas y en el seguimiento de planes y programas; que se exprese a través de su incorporación en instituciones o asociaciones que vigile y controle responsablemente el funcionamiento de programas de interés social financiado por el sector público.
Formulación de políticas públicas para el campo	Se propone para fortalecer la gestión pública en atención adecuada al problema del sector primario a través de la elaboración de planes de desarrollo para el campo, dirigido a mejorar la producción, crear y promover esquemas adecuados de inversión, financiamiento y créditos, establecer infraestructura y servicios necesarios, articularlo con la industria y el turismo, integrarlo al mercado urbano, difundir los programas entre los productores, implementar programas de capacitación y de asesorías y fortalecer las organizaciones.
Impulsar el desarrollo endógeno	Iniciar con la elaboración de un diagnóstico económico y productivo. Incorporar en la gestión pública la formulación de políticas para aprovechar las potencialidades productivas del municipio y fortalecer su crecimiento para el desarrollo integral del municipio a través de la atracción de inversiones pertinentes. Se propone realizar selección de proyectos de inversión acordes con las potencialidades endógenas.
Vinculación entre sectores	Necesario en la elaboración de planes, programas, proyectos y políticas públicas para el desarrollo integral del municipio. Fortalecer cámaras empresariales, organizaciones de productores rurales, sociedades civiles, instituciones de educación, organizaciones comunitarias para aportar información, propuestas y acciones a favor del desarrollo
Formación y capacitación del personal de la administración pública, incluyendo funcionarios	Necesario para transitar a una nueva gestión pública con la incorporación de planes, programas y proyectos para el desarrollo endógeno y regional; para eficientar la atención a las necesidades productivas en los sectores económicos; para practicar la transparencia y rendición de cuentas; para incorporar la participación ciudadana separada de la política partidista en los procesos de gestión pública.
Fomentar la actividad empresarial	Incorporar la eficiencia y la eficacia dentro de la administración pública para optimizar el presupuesto destinado a proyectos de desarrollo. Promover la mentalidad empresarial entre los estudiantes. Impulsar la iniciativa empresarial con incentivos fiscales a la inversión, a la competitividad y para la capacitación. Solucionar los problemas y limitaciones que impiden la consolidación de las PYMES.
Buscar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública	Se requiere la preparación del personal administrativo. Incorporar medidas de desempeño para fortalecer la formulación e implementación de las políticas públicas. Necesario para optimizar el presupuesto público y obtener resultados concretos de programas y proyectos. Eliminar el asistencialismo.

Fuente: Elaboración propia en base a las opiniones de los actores claves del municipio de Othón P. Blanco.

En primer lugar se solicitaron dos aspectos: la participación ciudadana y políticas públicas para el campo. Se recalcó la necesidad de un enfoque hacia el desarrollo endógeno para aprovechar las condiciones sociales, económicas y ambientales de los recursos del municipio. La eficiencia y la eficacia fue el requisito más clamados para aprovechar los programas y proyectos con financiamiento dirigidos a atender situaciones de rezago, como es el caso del campo. Los aspectos de la vinculación, la capacitación y la formulación de políticas públicas se integran a la petición general de una nueva gestión pública para el desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco y en extensión, para el desarrollo regional de Quintana Roo.

Es notoria la insistencia de que la planeación y la formulación de políticas públicas conducentes al desarrollo regional requieren de la participación activa, incluso

protagónica, del gobierno. El gobierno municipal es el idóneo para iniciar los cambios necesarios de descentralización de las decisiones, haciéndolas más apegadas a su realidad local. La toma de decisiones a nivel local implica cambios en la estructura de gobierno y en la sociedad. Vimos que junto con el gobierno municipal, la sociedad es el otro actor importante para llevar a la gestión pública hacia el desarrollo regional equilibrado, a través de su participación en la toma de decisiones que impacten en su crecimiento y desarrollo.

6.4.3. Estructura de gobierno para la nueva gestión pública.

La descentralización y la devolución de competencias a las comunidades locales y regionales se fundamentan en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica más que en factores de tipo político, aunque por motivos de legitimización del gobernante ante la ciudadanía, la descentralización y la nueva gestión pública se vuelven atractivas.

Las políticas públicas propuestas y la identificación de los grupos involucrados (Estado, sociedad civil, organizaciones) nos permiten plantear una nueva gestión pública que necesariamente requiere un cambio institucional a partir de una nueva estructura de gobierno que permita la articulación adecuada entre los tres niveles: federal, estatal y municipal, así como su colaboración íntimamente coordinada para enfocarse a obtener el desarrollo endógeno de los municipios y el desarrollo regional del estado. Estructura y gestión que sirve también para ser adoptado por el gobierno federal en cuanto a los estados. Otro beneficio del enfoque participativo es la coordinación intersectorial en las tareas de planeación y ejecución de programas y proyectos a través del trabajo colaborativo entre las Secretarías involucradas en el desarrollo.

El Estado es la institución que se establece como resultado de un proceso de elección para cargos públicos y que representa a la ciudadanía en la toma de decisiones para el bienestar de todos. Para Tapia y Campos (1998), la determinación de las necesidades y de los bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad.

Los problemas de incentivos para la participación ciudadana se relacionan con la eficiencia del Estado, que en algunos casos está cuestionada cuando se aprueban proyectos que son de interés políticos electorales y no de beneficio para la sociedad en general, por ejemplo, los proyectos que crean fuente de trabajo en zonas estratégicas desde el punto de vista electoral pero que carecen de sentido económico desde una

perspectiva nacional, o que ignoran la potencialidad endógena desde la perspectiva municipal.

En América Latina, dado las deficientes políticas de ajuste y las severas crisis económicas que han afectado a los gobiernos, el tema de la innovación gubernamental adquiere demasiada importancia entre los actores políticos y administrativos porque en el fondo, la innovación gubernamental contribuye a la solución de problemas públicos. Aunado a esto, la sociedad civil que es un actor importante para el desarrollo ya no se encuentra fuera de éstos procesos (Cabrero, 2006).

Al mismo tiempo, esta orientación hacia la democracia y la equidad está seguida por medidas que postulan mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas. Los actores locales son los agentes promotores de cambio. Es por esto que cada vez más se requiere de instrumentos que reduzcan la brecha que existe entre los políticos, el gobierno y la ciudadanía, brecha que puede ser reducida, por ejemplo, a través de las leyes de transparencia donde la información del actuar de los agentes de gobierno se está convirtiendo, cada vez más, en un bien público.

El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades de las distintas localidades para su desarrollo endógeno. Poom (2006) precisamente señala la innovación del sector público como la plataforma para que los municipios transiten hacia escenarios más participativos donde se conjuga la eficiencia, la eficacia, la legitimidad y el desarrollo constituyéndose en un proceso que presenta mucha perspectiva en México.

Es importante señalar que el municipio toma protagonismo en el desarrollo local y en la nueva gestión pública debido a que, según García García (2002:26), el orden constitucional le concede la facultad de administrar sus propios intereses y para ello le otorga autonomía (personalidad y patrimonio propio, la posibilidad de dictarse sus propias normas) y dentro de la estructura del Estado mexicano, se ubica como base de la organización política y administrativa, así como el primer nivel de gobierno por ser el primer contacto de la autoridad pública con la ciudadanía.

La descentralización permite el desarrollo endógeno, pero debe contar con el papel dirigente del Estado para que se logre, esto a través de políticas públicas relevantes, adecuadas a cada espacio. Un signo de avance y consolidación de la democracia es lograr que las autoridades municipales, independientemente de su pertenencia partidaria, actúen de manera coordinada para lograr mayor desarrollo económico y justicia social dentro de los estados y regiones a los que pertenecen. Para

ello es necesario promover la cooperación intergubernamental, mediante la cual la federación o el estado, dependiendo de lo que tomemos como el territorio, cumpla con su función compensatoria de redistribuir recursos para superar los desequilibrios regionales y traspasar a estados y municipios mayor capacidad decisoria. Esto es parte de los procesos de descentralización y de reforma del Estado que están estrechamente vinculados con los del nuevo o auténtico federalismo, en los cuales el gobierno municipal deberá desempeñar un papel protagónico.

El jefe del ejecutivo es el gobernador, el cual tiene a su disposición a todo el aparato de la administración pública ejecutiva para cumplir con lo dispuesto por ley. Además, en el caso de Quintana Roo, y de los estados en general, las iniciativas de leyes emanan de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Coincidencia que le otorga la oportunidad, a esta Secretaría, de institucionalizar jurídicamente una metodología propia con participación ciudadana, como también proponer iniciativas de políticas públicas acordes al desarrollo endógeno y regional, y sobre todo introducir reformas institucionales para la nueva gestión pública que permita equidad en la promoción del desarrollo, eficiencia y eficacia en la administración pública y desarrollo social y político de la población.

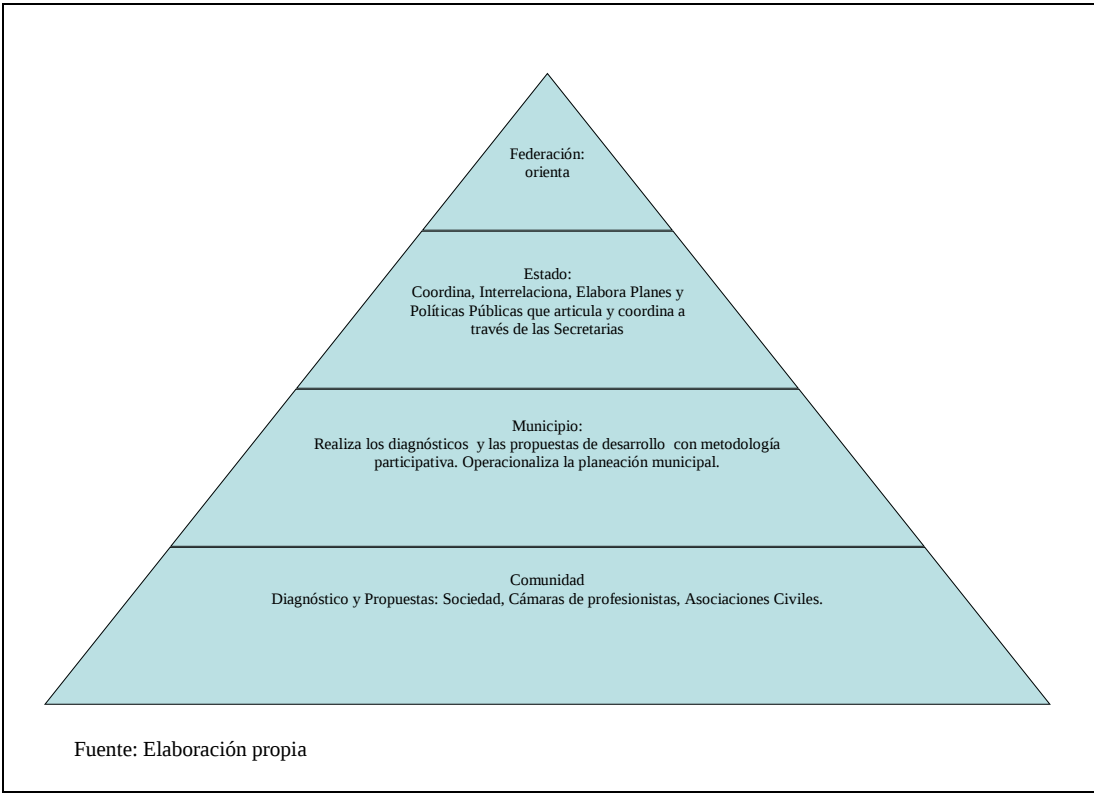
La gestión pública tradicional ha conducido a la desarticulación entre las necesidades municipales y los objetivos de las Secretarías, situación que se agrava con la falta de transparencia y rendición de cuenta. Según los ACs de Othón P. Blanco, la reforma institucional debe incluir el cambio en la estructura de gobierno así como en la definición de sus funciones en la planeación y ejecución del desarrollo municipal y estatal.

La nueva gestión pública para el desarrollo regional equilibrado es viable porque el municipio está facultado para modificar su estructura y diseñar su propio desarrollo plasmado en planes de desarrollo, formulación de políticas públicas, normas metodológicas que incorpore la participación ciudadana, e introducir instrumentos jurídicos que normen sus cuentas públicas, presupuestos de ingresos y egresos.

La siguiente figura presenta la propuesta de los ACs de Othón P. Blanco para la estructura de gobierno y las funciones de cada nivel que lo integra. La nueva estructura que se propone permite la planeación del desarrollo desde lo endógeno, coordinado por el gobierno estatal, el cual articula, con la información de los municipios, los procesos productivos y de comercialización aprovechando la especialización productiva municipal. El gobierno estatal es el responsable de visualizar, con la información de los

municipios, el rumbo del desarrollo del estado a largo plazo y de subdividirlo en etapas a ejecutar a nivel municipal. Esto resuelve el problema de la falta de continuidad y del corto periodo de tres años para planear y ejecutar. El estado es el responsable de asignarle a las distintas Secretarías de su ejecutivo las tareas necesarias con presupuestos para atender las distintas necesidades y requerimientos de los municipios, haciendo así la agenda de trabajo de corto, mediano y largo plazo de las Secretarías congruente con el plan de desarrollo municipal y estatal. Esto eliminaría la actual desvinculación entre los proyectos y presupuestos de las secretarías y los requerimientos de los municipios.

Figura 16
Estructura de gobierno para la nueva gestión pública.



Hemos propuesto una nueva gestión pública para el desarrollo endógeno de los municipios y para el desarrollo regional de los estados. La propuesta incluye reformas institucionales que permiten una metodología participativa en la planeación del desarrollo y en la formulación de políticas públicas adecuadas, y una nueva estructura de gobierno para responder a las nuevas exigencias de la gestión pública para lograr el desarrollo regional equilibrado del estado de Quintana Roo.

Conclusiones

El desarrollo regional lleva implícito el equilibrio, lo que se entiende como el desarrollo económico territorialmente equilibrado y socialmente equitativo. La necesidad del desarrollo regional viene como resultado del desarrollo desigual que han experimentado la mayoría de las economías del mundo. El desarrollo endógeno busca el aprovechamiento de los recursos locales para la creación de riqueza local propiciando que la distribución del mismo tenga un impacto en el nivel de vida de su población local. El desarrollo sustentable, en el desarrollo regional, constituye una parte importante de la planeación dado que se reconoce la existencia de un efecto de retroalimentación (*feedback*) entre el ambiente y la acción del hombre.

Para promover el crecimiento de las personas y los espacios, existe la institución llamada Estado, que usando su estructura y sus facultades jurídicas, está llamado a propiciar el desarrollo. El papel del Estado en la actualidad es el de promover la gestión pública para el desarrollo regional. La gestión pública comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos, hasta la forma adecuada de administrar, con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Estos últimos principios están incrustados en la nueva gestión pública. La gestión pública se entiende como el puente que une las necesidades de desarrollo local con los programas y proyectos concretos de gobierno y su financiamiento, plasmados, de manera general, en los planes de desarrollo estatal y desglosado en los programas municipales. En la nueva gestión pública se redefinen los instrumentos públicos como el presupuesto y las políticas para incorporar prácticas apegadas a la participación ciudadana, convirtiéndola en artífice del desarrollo. En la elaboración, ejecución, control y evaluación de estos instrumentos juega un papel muy importante la sociedad

civil a través de la participación ciudadana. La sociedad en esta visión se divide en el sector público, privado y social, todos actuando en conjunto para lograr el crecimiento y el desarrollo local.

Para explicar lo que acontece en la sociedad de un territorio real, se acudió al estudio teórico del desarrollo regional y de la gestión pública. La comprensión del desarrollo regional parte del entendimiento del desarrollo económico. A través de la evolución científica de la ciencia económica se ha mantenido constante la búsqueda de los factores que crean la riqueza. Aunque algunos de sus principales expositores se han apasionado con las técnicas cuantitativas, surgen frecuentemente otros que nos hacen recordar el objetivo social de la ciencia. La evolución de la económica como ciencia condujo a la teoría neoclásica a descifrar los factores de producción y sus recompensas. Posteriormente, la teoría no ortodoxa se dedicó a indagar la distribución de la riqueza a nivel mundial, descubriendo las desigualdades existentes. La distribución de la riqueza está íntimamente ligada a las políticas económicas establecidas en los países. A su vez, las políticas económicas están relacionadas con las teorías económicas imperantes. La teoría neoclásica aún impera en la mayoría de los países porque es el fundamento principal de la globalización, en donde predomina la búsqueda de las inversiones más redituables, dejando a un lado el interés por elevar los niveles de vida de la mayoría de los habitantes. Hoy las ciencias económicas están regresando a revisar la distribución de la riqueza ante las desigualdades creadas a nivel mundial.

En todo territorio, el desarrollo regional está determinado por el grado de desarrollo endógeno y de la gestión pública. El desarrollo endógeno es el resultado de la evolución que un espacio experimenta en su crecimiento y en su desarrollo económico, local y sustentable. Por el otro lado, el papel del Estado se despliega en los procesos de planeación, gestión pública, descentralización, formulación de políticas, distribución de presupuestos y participación ciudadana. Actualmente, el desarrollo económico se encuentra ampliamente cuestionado por sus resultados débiles e inciertos en la superación de la pobreza y la marginación. Mientras que la gestión pública enfrenta retos en su forma tradicional de administrar los recursos públicos para lograr sus objetivos de mejorar el bienestar de los habitantes.

Utilizando esta base teórica para el análisis del área de estudio, se demostró la ausencia del desarrollo regional equilibrado en el estado de Quintana Roo, debido a la ausencia de equidad regional, por un lado, ocasionado por el centralismo de las

políticas económicas y sociales dirigido desde un gobierno federal, y por el otro, por una gestión pública municipal de estilo tradicional. Esto se traduce en políticas de desarrollo sectorial que, si bien buscan el equilibrio macroeconómico del país a través de su inserción a la globalización, se concretan en espacios regionales como polos de crecimiento que causan desequilibrios, y que impiden la potencialización productiva de las capacidades y vocaciones endógenas de otros espacios por la poca importancia que le otorgan. Tanto las políticas centralistas como la situación local del territorio de Quintana Roo: su historia regional, su internacionalización económica, su nivel de bienestar y sus recursos, influyeron para crear los espacios que hoy siguen definidos como la región norte, centro y sur, donde el norte se caracteriza por la especialización en la actividad turística, el centro por su población indígena y vocación agrícola, y el sur, frontera con Belice, sede del Estado, con su vocación comercial y burocrática. Regionalización cuyas diferencias se siguen marcando con la asignación de recursos públicos en gastos e inversiones que privilegian el turismo de la región norte.

En cuanto al nivel de bienestar, se constató que en Quintana Roo existen diferencias regionales en el nivel de educación, estando la región norte representado por Benito Juárez como el mejor preparado y la región centro con el de mayor rezago. La actividad económica regional marca la diferencia entre los niveles socioeconómicos al guardar una relación directa con el nivel de ingreso que se percibe. La actividad turística demanda mano de obra profesional, mientras que la agricultura es de subsistencia por la falta de mercados. La calidad de la salud está tomando importancia en el Estado, sin embargo las inversiones en ese rubro se ubican en los municipios turísticos, sobre todo en Benito Juárez por ser el más poblado y el de mayor crecimiento económico. Se observó que en todos los indicadores socioeconómicos la región norte se posiciona con los mejores niveles.

A la ausencia de equidad regional se agrega la falta de desarrollo endógeno. En el estudio de base económica demostramos que, a excepción de Benito Juárez, los demás municipios de Quintana Roo no tienen una especialidad productiva y por ende carecen de una ventaja competitiva. Las actividades de los sectores no básicos resultaron ser más numerosas en los municipios, lo que indica que el motor de la economía es el mercado local en la mayoría de los casos. Sin embargo, las actividades no son competitivas a nivel estatal, lo cual apunta a la necesidad de atención por parte del gobierno hacia las actividades económicas municipales y la inducción de la iniciativa privada a incursionar en pequeños negocios para el mercado local

aprovechando las potencialidades. La falta de especialización en la mayoría de los municipios se debe a la falta de políticas públicas que potencialicen los recursos endógenos. Las políticas de planeación sectorial han llevado a priorizar el turismo y a abandonar la productividad del sector primario y secundario. Benito Juárez es el municipio donde la mayoría de las unidades económicas se localizan, esto debido a que la actividad turística sirve de atracción para las empresas. Éstas están presentes, en mayor o menor grado, en todos los municipios de Quintana Roo y son fundamentales para el desarrollo local, pero no cuentan con apoyo que las lleven a su consolidación.

Los desequilibrios regionales en Quintana Roo se expresan también en el patrón urbano – rural de los distintos municipios. Como vimos, Cozumel y Benito Juárez son los únicos que mantienen su categoría de población urbana. La región centro representada por Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas mantiene su característica rural, característica compartida incluso con el municipio de Othón P. Blanco. El modelo de desarrollo basado en el turismo esta conduciendo a la urbanización de la población en Quintana Roo, y al abandono de las zonas rurales.

En cuanto a la población ocupada en las actividades económicas, notamos que la actividad más sobresaliente es de trabajadores agropecuarios, para lo cual José María Morelos alcanza el índice más elevado, seguido en importancia por Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco e Isla Mujeres. Tanto Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad reportan índices negativos en esta actividad, lo que significa que relativamente se ocupa una cantidad inferior de mano de obra en esta actividad a nivel estatal. Es importante mencionar que la actividad agropecuaria en el estado de Quintana Roo es mayormente de subsistencia o de mercado local. En consecuencia, el empleo en la actividad agropecuaria, aunque es significativo en la región centro y sur del estado, genera pocos ingresos a los productores del campo. Lo anterior nos indica que hace falta una política para el desarrollo endógeno y regional incluso para frenar la emigración hacia los centros turísticos.

Por otro lado, el desarrollo sustentable en el estado es un continuo reto, principalmente por el tipo de turismo de masa que se ha desarrollado en la región norte que ahora se extiende hacia el sur, lo cual ha llevado al uso intensivo del ecosistema marino. Otras actividades económicas que vulneran el desarrollo sustentable son la forestaría, la agricultura, la pesca y la ganadería, mismas que han contribuido a la marginación de las poblaciones del centro y del sur, a diferencia del

norte a quienes les sigue redituando la actividad turística. A Quintan Roo, no obstante, se le reconoce como uno de los estados punteros en desarrollo sustentable debido a la amplia gama de instrumentos metodológicos (POETS) y legislativos con lo que cuenta para el cuidado y aprovechamiento del ambiente.

La evolución de la sociedad hoy reclama el desarrollo más humano de las ciencias económicas por los riesgos civiles y ambientales que ha causado el crecimiento desenfrenado. Las teorías de desarrollo regional y endógeno, aunque hoy son relevantes en regiones específicas, no han sido incorporadas por muchos investigadores por la poca promoción que recibe de los países líderes. No obstante, el desarrollo regional hoy es importante en muchos países desarrollados y en desarrollo porque permite la solución de los problemas que impiden el desarrollo. En España, Inglaterra y Estados Unidos se aplican algunas directrices de desarrollo local y de la nueva gestión pública, a través de la participación ciudadana, en beneficio del progreso de sus sociedades.

El estudio de Quintana Roo permitió establecer que la gestión pública tradicional ha contribuido al desarrollo regional desequilibrado debido a la ausencia de equidad regional y de desarrollo endógeno en Quintana Roo, mientras que, la nueva gestión pública conduce al desarrollo regional equilibrado a través de la puesta en práctica de la equidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Las alternativas de la nueva gestión pública para el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo se plantearon a partir del estudio de caso en el municipio de Othón P. Blanco. Los resultados arrojaron que desde la perspectiva del sector público, 10 de las 23 variables que evalúan el desempeño de la gestión pública y el desarrollo regional actual son desfavorables. La dimensión de desarrollo social y de desarrollo sustentable son los de peor desempeño. Esto deja en claro que el sector público, que es responsable del desempeño de estas variables, reconocen las debilidades de la ejecución de su administración. En el escenario esperado, 8 variables se mantienen sin cambio con respecto al escenario actual. La dimensión con menor avance es el desarrollo regional espacial. Esto nos indica que se reconoce la existencia de obstáculos en los mecanismos institucionales y rigideces estructurales que impiden realizar los cambios sustantivos a las variables que miden la articulación entre campo y ciudad, y la infraestructura que los conecta.

El sector privado evaluó 19 de las 23 variables de manera desfavorable en el escenario actual. La variable de mejor desempeño es la autonomía municipal, mientras que las desfavorables son: desempeño empresarial, desarrollo rural, legislación ambiental, patrón de planeación y transparencia. En el escenario esperado, solamente 6 variables se evalúan con un desempeño favorable y la variable que sufre pérdida de desempeño es la promoción de las políticas públicas para el desarrollo del municipio. Esto significa que es probable que empeore la efectividad de las políticas públicas situación que retrasaría el desarrollo endógeno y regional en Quintana Roo. La variable que mayor avance reporta es la legislación ambiental debido a que se ha anunciado su revisión y adecuación.

En el escenario presente, el sector social evaluó el desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco, mayormente de manera desfavorable. La dimensión del papel del Estado es el de menor desempeño. En el escenario esperado, 8 variables no experimentan cambio de desempeño con respecto al escenario actual. En general, el escenario esperado muestra una mejoría del desempeño de las variables desde esta perspectiva.

Globalmente las variables de menor desempeño fueron: desempeño empresarial, empleos y formulación de políticas públicas. Mientras que la de mejor desempeño fue la política pública para desarrollo municipal. Diez de las 23 variables permanecen sin cambios de la situación actual a la probable, lo que significa poco cambio en la gestión pública en el corto plazo.

El escenario deseado estableció la situación óptima de cada variable, para lo cual lo más importante fue conocer las acciones o políticas que producirían ese desempeño. El análisis de los resultados nos arrojó que las demandas de los ACs más comunes para lograr el máximo desempeño de la gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo fueron los siguientes: 1. la voluntad política y la conciencia social de los funcionarios; 2. la participación ciudadana en los asuntos públicos, es decir, iniciar el proceso de despolitizar las políticas públicas y politizar a la sociedad; 3. la construcción de la conciencia social, ambiental, política y económica de la ciudadanía; 4. el fortalecimiento del trabajo comunitario, es decir, fomentar el capital social endógeno para buscar el crecimiento y desarrollo local, sobre todo entre los productores del campo y los desarrolladores de proyectos ecoturísticos.

En cuanto a la priorización simple de las variables, los ACs señalan el desarrollo sustentable como la dimensión más importante para la planeación del

desarrollo regional. En la priorización relativa, los tres sectores enfatizaron el papel del Estado como la dimensión más importante. Según las opiniones emitidas por los ACs, existe actualmente un interés de la ciudadanía de participar con propuestas para el diseño de los planes de desarrollo, en la formulación de políticas públicas, en la búsqueda de información de las acciones de gobierno, en la supervisión del desempeño público, entre otras tareas. Se puede decir que la petición más enfática de los ACs fue la voluntad política para abrir los espacios a la participación ciudadana. Estas demandas están convergiendo con la aspiración, aunque incipiente y personal, de los presidentes municipales, de lograr la legitimidad de sus gobiernos. Los resultados nos demuestran la importancia de la nueva gestión pública para lograr el desarrollo endógeno y regional en Quintana Roo.

Finalmente, se llega a la propuesta de una nueva gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo desde la perspectiva del municipio de Othón P. Blanco. En general, la propuesta es una nueva gestión pública en donde la planeación, en el caso de los municipios y de la entidad, lo coordina el Estado para ser ejecutado por el municipio. Para iniciar la planeación, el municipio se moviliza con una metodología participativa, sectorial, temática, con el levantamiento de un diagnóstico para llegar a las propuestas. Se planea desde abajo hacia arriba y se concatena de arriba hacia abajo, haciendo congruente el aprovechamiento de las potencialidades endógenas con los planes, programas y proyectos que se designa a nivel estatal y municipal para ser ejecutado por la sociedad de los municipios orientados a mejorar sus actividades productivas, generar empleo, aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida.

El Estado, coordinador de la planeación, permite las articulaciones entre municipios, la integración de la agricultura (Othón P. Blanco, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas), lo forestal (Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos), la ganadería (Othón P. Blanco, José María Morelos), la artesanía (José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas) con el turismo y el comercio (Benito Juárez, Solidaridad, Tulum, Cozumel, Isla Mujeres). Cada municipio potencializa sus capacidades endógenas y permite el crecimiento y el desarrollo local. Regionalmente se crea un equilibrio en el crecimiento y desarrollo. El papel del COPLADE y COPLADEMUN es un elemento de la gestión pública fundamental en la planeación para el desarrollo regional, pero su metodología de planeación actual debe cambiar, eliminando la simulación y

permitiendo la participación verdadera. De esta manera la nueva gestión pública logra integrar el desarrollo endógenos, local y regional en su proceso de planeación, haciéndolo más participativo y con rendición de cuentas. Para dar cabida a esta nueva gestión pública para el desarrollo regional equilibrado de Quintana Roo, el gobierno, a nivel local y estatal inicia un proceso de restructuración institucional. Proceso que tendría que iniciar hoy para lograr el desarrollo regional equilibrado en el largo plazo.

Bibliografía

Acevedo Valerio, Víctor Antonio. (2007). Hacia una Regionalización Económica para Michoacán. Propuesta Metodológica. Compendio. Desarrollo Económico Regional. Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional.

Acevedo Valerio, Víctor Antonio. (2007). “El Comité Promotor Del Desarrollo Socioeconómico De Michoacán (COPRODEMICH)”. Compendio. Desarrollo Económico Regional. Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional.

Acuña Ortega, Marvin. Coordinador. (2007). Informe Final. Proyecto: “Región, cambio estructural, apertura, competitividad y sostenibilidad en la cuenca media y baja del Río Tempisque, Costa Rica. Análisis de escenarios. Una aplicación del modelo de telaraña”. Universidad Nacional, Centro Internacional en Política Económica. CIRAD/Francia, Embajada de Francia, Costa Rica.

Albuquerque, F. (1999). Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Propiedad Intelectual N°. 117.452. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

Albuquerque, F. (2005). “Nuevas Políticas Territoriales y Funciones de la Gestión Local del Desarrollo” en Solari Vicente, Andrés y Jorge Martínez Aparicio (compiladores). Desarrollo Local, textos cardinales. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Economía, División de Posgrado, México.

Alonso, William (1975). Location Theory and Industrial Location and Regional Policy in Economic Development, Regional Policy Readings in Theory and Applications, edited by John Friedman and William Alonso, Cambridge, Mas. and London, England

Álvarez, E. y Castro S., Ó. (2000). Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la reforma municipal en México. Cuadernos de Debate. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C., México.

Anda Gutiérrez, C. (2004). Quintana Roo: Coloso Mexicano del Caribe. Grupo Noriega Editores. México.

Arellano Cadena, Rogelio. (1994). “Política cambiaria, incertidumbre e inversión privada” en Castañeda Ramos, Gonzalo (Coordinador) La Economía Mexicana: Un Enfoque Analítico. Limusa, Noriega Editores, México.

Arnaiz Burne, S. M. (1992). “El turismo y los cambios de la Globalización” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. (Editores). Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo. CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.

Arocena, J. (1995). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Arriola Novelo, Osiris Alberto (2003). "Evaluación de la Sustentabilidad Turística" en Palafox Muñoz, A. Desarrollo Sustentable del Turismo. Contribuciones Académicas del Ier Congreso Internacional, Cancún, Quintana Roo.

Asuad Sanén, Normand E. (2001). Economía Regional y Urbana, Primera edición. Editorial Benemérita Universidad de Puebla.

Asuad, Sanén, Normand E. (2004). "La estrategia del cambio:¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?" en Delgadillo Macías, Javier (Coordinador). Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias, Serie Cuadernos del CRIM No. 5. Cuernavaca, Morelos. México.

Ávalos A, R. (1995). "Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva" en Los Nuevos Paradigmas de la Gestión: Los Problemas de la Administración Pública y sus efectos en la Sociedad, Revista Gestión y Estrategia, Edición Internet, UAM, No. 8, julio a diciembre de 1995.

Barkin, David y Timothy King. (1986). Desarrollo Económico Regional (Enfoques por cuencas hidrológicas de México). Siglo XXI Editores, México.

Becerra Lois, F. A. y Diez Valladares, O.R. (2008). "El Espacio Regional como Escenario de los Procesos de Globalización. La Región Ante el Nuevo Milenio" en Barrios Napurí, Carlos. Coordinación. El Desarrollo Empresarial desde la Perspectiva Local. Julio del 2008. Red Académica Iberoamericana Local Global, Edición Grupo EUMEDNET, Universidad de Málaga, España.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006. Editorial Planeta.

Boisier, S. (2005). "Post-scriptum sobre Desarrollo Regional: Modelos Reales y Modelos Mentales" en Desarrollo Local, Textos Cardinales, Andrés Solari Vicente y Jorge Martínez Aparicio, Compiladores. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado.

Boudeville, Jacques (1993). "El espacio económico" en Lecturas de Análisis Regionales en México y América Latina; Ávila Sánchez Hector (Compilador), Universidad Autónoma de Chapingo, México.

Burgos Silva, Germán. (2002). "Derecho y Desarrollo Económico: de la Teoría de Modernización a la Nueva Economía Institucional" en Revista de Economía Institucional, Vol 4, No. 7, Segundo semestre.

Cabrera-Cano, Sánchez Vázquez. (1994). "Comunidades Vegetales en la frontera México-Belice" en Suárez Morales, E, Sánchez Vásquez, A. M., et al. Estudio Integral de la Frontera México-Belice: Recursos Naturales, Tomo IV. CIQRO. Quintana Roo.

Cabrero Mendoza, E. (2006). Acción Publica y Desarrollo Local. FCE. México.

Campos Cámara, B. L. (2004). "El Proyecto Costa Maya como Estrategia de Desarrollo Regional en el Sur de Quintana Roo. El Caso de Xcalak, Puerto Fronterizo" en Macías Zapata, G. A. (Coordinador) El Vacío Imaginario: Geopolítica de la Ocupación Territorial en el Caribe Oriental Mexicano. CIESAS, H. Congreso del Estado de Quintana Roo, X Legislatura. México.

Cantillon, Richard (1755). Nature du Comerce en Général, Inglaterra.

Cárdenas, Enrique y Castañeda, Gonzalo. (1994). "Cuatro enfoques alternativos sobre la petrolización de una economía" en Castañeda Ramos, Gonzalo (Coordinador) La Economía Mexicana: Un Enfoque Analítico. Limusa, Noriega Editores, México.

- Careaga, Lorena (1996). Monografía de Quintana Roo, Primera reimpresión de la tercera edición. Secretaría de Educación Pública. México
- Carrillo Huerta, M. M. (2002). Estudios Regionales en México. Selección de Teoría y Evidencia Empírica: Desarrollo Regional. Universidad de Puebla. México.
- Carriquiriborde, L.; Sosa Cordero, E. y Campos Cámara, B (1992). “La Pesca: Los Cambios Legales y Tecnológicos” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. (Editores). Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo. CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.
- Castañeda, Gonzalo. (1994). “La reforma fiscal y el crecimiento no inflacionario: un estudio de la economía mexicana, 1958 – 1976” en Castañeda Ramos, Gonzalo (Coordinador) La Economía Mexicana: Un Enfoque Analítico. Limusa, Noriega Editores, México.
- Celis, Francisco. (1988). El Espacio, La Region y La Regionalizacion. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Cervo, A. L. y Bervian, P. A. (1998). Metodología Científica. Mc Graw-Hill, México.
- César Dachary, A (1992). “Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo ¿Hacia un Desarrollo Desigual” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. (Editores). Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo. CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.
- César Dachary, A y Arnaiz Burne, S. M. (1985). Estudios Socioeconómicos Preliminares de Quintana Roo, Sector Turismo. CIQRO, Puerto Morelos, Quintana Roo.
- Chan-Cob, J. A. (2003). “Turismo y Financiamiento para la Conservación y el Desarrollo Sustentable del Caribe Mexicano: El caso de la Isla Cozumel y los Cruceros” en Palafox Muñoz, A. Desarrollo Sustentable del Turismo. Contribuciones Académicas del Ier Congreso Internacional, Cancún, Quintana Roo.
- Chan-Cob, J.A. (2005). “Conservación Costera en el Caribe Mexicano” en Frausto Martínez, Oscar, Editor. Desarrollo Sustentable: Turismo, Costas y Educación. Universidad de Quintana Roo, Cozumel, Quintana Roo.
- Chávez de Paz, D. (2008). “Globalización, Crecimiento Económico y Pobreza en América Latina”, en Barrios Napurí, Carlos. Coordinación. El Desarrollo Empresarial desde la Perspectiva Local. Julio del 2008. Red Académica Iberoamericana Local Global, Edición Grupo EUMEDNET, Universidad de Málaga, España.
- Christaller, Walter (1933). Die Zentralen Orte in Süddeutschland, Fischer, Jena
- Delgadillo Macías, J, Torres Torres, F y Gasca Zamora, J. (2001) “Distorsiones del Desarrollo Regional de México en la Perspectiva de la Globalización” en Revista Movimiento Económico, No. 115, mayo - junio de 2001.
- Clavel, P., J. Pitt y J. Yin. (1997). “The Community Option in Urban Policy”, Urban Affairs Review.
- Dávila, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Levy. (2004). “El Sur También Existe: Un Ensayo Sobre el Desarrollo Regional de México (2000)” en Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social en México. Santiago Levy (Compilador), Fondo de Cultura Económica, México.
- De Kostka, Fernández Estanislao (2002). Políticas Públicas, Universidad Complutense de Madrid en http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm. Consultado el 25 de julio de 2008.
- Delgadillo, Torres y Gasca. (2001). “Distorsiones del Desarrollo Regional de México en la Perspectiva de la Globalización” en Revista Momento Económico, No. 115, mayo - junio de 2001.

Delgadillo M, J. (2004). “Desarrollo regional y nueva función del Estado en la Globalización del territorio” en Delgadillo Macías, Javier (Coordinador). Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias, Serie Cuadernos del CRIM No. 5. Cuernavaca, Morelos. México.

Del Valle Castillejos, José M. (2004). Diagnóstico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas En Quintana Roo, en El financiamiento Publico Federal en la Promoción de la Micro, Pequeña, y Mediana Empresa en Quintana Roo (2001-2003).

de Mattos, Carlos A. (2000). “Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”. Revista de Estudios Regionales, N° 58, (2000), PP. 15-36.

Díaz Cayeros, .A. (1995). Desarrollo Económico e inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México. Fundación Friederich Nuamann –CIDAC, México.

Duran, P (1999). Penser l’action publique. LGDJ, Paris.

Ekelund, Robert B. J.R. y Hébert, Robert F. (1992). Historia de la teoría económica y de su metodo. 3° edición. Mc GrawHill

Ferreira, Héctor. (2004). “Continuidad y Cambio de la Política Regional en México” en Delgadillo Macías, Javier (Coordinador). Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias, Serie Cuadernos del CRIM No. 5. Cuernavaca, Morelos. México.

Flores, Edmundo (1976). Dentro y Fuera del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica, Mexico.

FONATUR (1978). “Cancún: un Desarrollo Turístico en la Costa Turquesa”. México.

Fort, Odile. (1979). La Colonización Ejidal en Quintana Roo. Estudios de Casos. Instituto Nacional Indigenista. Mexico.

Galletti, Hugo (1992). “Aprovechamientos e Industrialización Forestal, Desarrollo y Perspectivas” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. Editores, Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo, CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.

García Col, Julio (1996). “Evolución de la Planeación Urbana” en Colección la Región Hoy. El Desarrollo Regional en México, Antecedentes y Perspectivas, Rodríguez y Rodríguez, Salvador, et al (Coordinadores) Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A., C., Primera Edición, México.

García García, Luis Enrique. (2002). “Temas de Discusión. El Diseño Constitucional del Municipio en México” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

García López, Jesús. (2002). “Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

García Palacios, Omar A. (2008). Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. UNAM, Julio de 2008. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>. Consultado el 23 de julio de 2008.

Garza, Gustavo (1989). La Políticas Urbano - Regionales en México de 1915 a 1988. Cuadernos de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, México.

Gasca Z, J. (2004). “Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y límites de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio en Delgadillo Macías, Javier (Coordinador). Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias, Serie Cuadernos del CRIM No. 5. Cuernavaca, Morelos. México.

Gil Corrales, Miguel Ángel (2002) “Gestión Ambiental Municipal” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (1998). Enciclopedia de Quintana Roo.

Gobierno del Estado (2006). Plan Estatal de Desarrollo, Quintana Roo, 2006 – 2011.

Gobierno del Estado. Constitución del Estado de Quintana Roo.

Gobierno del Estado. Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo.

Gobierno del Estado (2000). Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de Quintana Roo 2000 – 2025.

Gobierno del Estado de Quintana Roo, Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (2000).

Programa Estatal de Desarrollo Urbano. (1994). Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Gobierno Nacional. (1988). Informe de Gobierno Miguel de la Madrid Hurtado. 1982 – 1988.

Guerrero, O. (2001). “Nuevos Modelos de Gestión Pública” en Revista Digital Universitaria. Revista UNAM. MX. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3.

Harrod, R. (1979). Dinámica económica. Alianza Universidad, Madrid.

Heckelman, J. C. (Editor) (2004). Reading in Public Choice Economics. The University of Michigan Press, USA.

Hernández Sampieri, R. et al. (1991). Metodología de la Investigación. Segunda Edición. Mc Graw-Hill, México.

Hiernaux Nicolás, Daniel (1989). “El Estado y El Territorio: Tres Sexenios De Políticas Urbanas Y Regionales En México (1970 – 1988)”, en el Economista Mexicano, Vol. XX, No.2/3, octubre – diciembre 1989.

Higuera Bonfil, Antonio. (1997). Quintana Roo Entre Tiempos. Política, Doblamiento y Explotación Forestal, 1872 – 1925. Universidad de Quintana Roo y Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Hilhorst, Jos G. M. (1990). Regional Studies and Rural Development. Institute of Social Studies, The Hague. Great Britain.

Hirschman Albert O. (1981). La estrategia del desarrollo económico. Marquez de Silva Herzog María Teresa (Traductora). Fondo de Cultura Económica.

INEGI, X, XI y XII Censo General de Población y Vivienda, Quintana Roo, 1980, 1990 y 2000, México.

INEGI, Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2005.

INEGI, Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2009.

- INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005. Quintana Roo.
- INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1970-1993.
- INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1993-1999.
- INEGI, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1970-1993.
- INEGI, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1993-1999.
- INEGI, Censos de Población 1970, 1980, 1990 y 2000.
- INEGI, Perspectivas Estadísticas de Quintana Roo, 2000.
- INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2005.
- Isard, Walter (1956). *Location and Space Economy*, MIT Press, USA.
- Jiménez, Juana; Jiménez, Félix y Hernández, Ildefonso Palemón (2005). "Estudio de Perfil y Segmentación de la Población Turística que Visita el Parque Nacional Arrecifes de Cozumel" en Frausto Martínez, Oscar, Editor. *Desarrollo Sustentable: Turismo, Costas y Educación*. Universidad de Quintana Roo, Cozumel, Quintana Roo.
- Ken Rodríguez, C. (1996). *Inversión Privada y Desarrollo Económico de Othón P. Blanco*, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, CIQRO, Quintana Roo.
- Ken, Crucita (2000). "El Impacto Económico del Turismo en Cancún: un acercamiento Teórico y Metodológico de su Estudio" en *Turismo en el Caribe/Tourism in the Caribbean*. Johannes Maerk/Ian Boxill. Plataforma "Construcción del Conocimiento", Department of Management Studies and UWICED, University of the West Indies y Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés.
- Ken Rodríguez, C. (2004). "Surgimiento del Turismo en Xcalak: Oportunidad para el Turismo Comunitario" en Rosado May, F.J.; Romero Mayo, R. y Navarrete, A. De J. (Editores) *Contribuciones de la Ciencia al Manejo Costero Integrado de la Bahía de Chetumal y su Área de Influencia*. Serie Bahía de Chetumal, No. 2. Universidad de Quintana Roo.
- Keynes, J.M. (2006). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Cuarta edición, primera reimpresión. Fondo de cultura económica, México.
- Kuznets, Simon (1985). *Suggestions for an Inquiry into The Economic Growth of Nations. Problems in the Study of Economic Growth*. Recopilación de Ramírez, Guillermo. *Lecturas sobre el Desarrollo Económico*. Ediciones Olimpia, México.
- Lahera, E (1994). "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en "Revista de la CEPAL" No. 52, abril, pp: 33-47, Santiago de Chile.
- Lasswell, H (1951). *The Policy Orientation*. Standford, C.A. University Press. USA.
- Lehoucq, F. et al (2005). *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*. Division of Political Studies, CIDE, IDB, Research Network Working Paper #R-512.
- Lewis, Arthur W. (1971). *Teoría del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Losch, August (1944). *Teoría Económica Espacial*. Ediciones Ateneo. Buenos Aires.

- Malthus, Thomas Robert (1798). *Esseys on the Principles of Population*. England.
- Mankiw, N. Gregory (1998). *Principios de Microeconomía*. Mc Graw-Hill, España.
- Marx, K. (1997). *Contribución a la crítica de la economía política*. Quinta edición en español. Siglo veintiuno editors, México.
- McLean, Beverly M. (1996). Studying regional development: The regional context of Economic Development. *Economic Development Quarterly*, May 1996, Vol. 10, Issue p188,
- Mc Nutt, P.A. (2002). *The Economics of Public Choice*, Second Edition. Edward Elgar Publishing Limited, UK.
- Medina Olivares, Jesús. (2002). “Las Reformas al Artículo 115 Constitucional, Las Modificaciones pendientes en el Estado de Quintana Roo y la Renovación Reglamentaria Municipal” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.
- Méndez, et al, (2008). *El Protocolo de Investigación. Lineamientos para su elaboración y análisis*. Editorial Trillas, reimpresión de la segunda edición, México.
- Mendoza Ramírez, M. P. (2004). “Poblar es gobernar. Las Políticas de Colonización Dirigida en Quintana Roo, (1960 – 1980) en Macías Zapata, G. A. (Coordinador) *El Vacío Imaginario: Geopolítica de la Ocupación Territorial en el Caribe Oriental Mexicano*. CIESAS, H. Congreso del Estado de Quintana Roo, X Legislatura. México.
- Meter Timmer, C. (1994). “Population, Poverty, and Policies”, *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 2, (May, 1994), pp. 261-265.
- Morales B., F. (1999). *Manual de Diagnóstico Económico Municipal. Sistema de Indicadores Regionales (SIR)*. Red de Información Municipal (RIM-CESEM).
- Myrdal, Gunner (1968). *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OCDE. (1993). “Desarrollo territorial y cambio estructural. Una nueva perspectiva sobre el ajuste y la reforma” Paris.
- O’Donnel, Guillermo. (1999). “Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas” en Tokman V.E. y O’Donnel, G. *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Editorial Paidós. Argentina.
- Olmedo Carranza, Raúl. (2002). “Participación Ciudadana y Gobernabilidad Municipal” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.
- Ornelas Delgado, J. (1993). *Aproximación General de la Política Regional en México en estructuración del Territorio y Política Regional en México*. Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.
- Pardinas, F. (2008). *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. Trigesimonovena edición. Siglo veintiuno editores, México.

Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (2000). “El Modelo Teórico del Desarrollo Local” en Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (Coordinadores) *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ESIC Editorial, Madrid.

Periódico Oficial (2007). *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo*. Publicado el 30 de marzo de 2007.

Perroux, Francois (1950). *Economic Spaces: Theory and application*, 1950, *QJE*

Perroux, Francois. (1993). “Notas sobre el concepto polos de crecimiento”. *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Héctor Ávila Sánchez (Compilador). Universidad Autónoma de Chapingo. México.

Pineda Pablos, N (2007). *El concepto de Política Pública: Alcances y Limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas, 27 de febrero 2007.

Pérez, P (1983). “Modalidades de Desarrollo y Política Regional en México, 1960 – 1980” en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, IIS, UNAM, México.

Polése, M (1998). *Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Traducción francesa. Libro Universitario Regional. Costa Rica.

Poom Medina, J (2006). *La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000 – 2004*. Premio INAP 2006. INAP.

Preston, P.W. (1999). *Una Introducción a la Teoría del Desarrollo*. Siglo Veintiuno Editores. México.

UQROO (2010) *Sistema de Información Geográfica*

Racionero, L. (1981). *Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio*. Alianza Universidad, Madrid.

Ramos Ríos, V. (2002). “El Rediseño De Las Instituciones y La Modernización Del Gobierno y La Administración Pública Municipal” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales*.

Ricardo, D. (1817). *On the Principles of political Economy and Taxation*. England.

Richardson, Harry W. (1986). *Economía Regional y Urbana Edición Castellana* Alianza Editorial. S. A., Madrid.

Rima, I. H. (1997). *Desarrollo del Análisis Económico*. Quinta Edición. Mc Graw-Hill, México.

Rojas Soriano, R. (1994). *Guía para la realizar investigaciones sociales*. 13ª edición. Plaza y Valdés, México.

Roma Pujadas, J. F. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. España.

Romer, D. (1996). *Advanced Macroeconomics*. Mc Graw-Hill. United States of America.

Romero García, J. L. (2000). “Desarrollo Local, Calidad de Vida y Bienestar Social” en *Desarrollo Local: Manual de Uso*, Bartolomé Pérez Ramírez y Emilio Carrillo Benito, Compiladores. Editorial ESIC y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Madrid.

Rostow, W.W. (1974). *Las Etapas del Crecimiento Económico*. Fondo de Cultura Económica. Quinta Reimpresión, México.

Sánchez Barajas, G. (2004). “El desarrollo regional de mas Micro y Pequeñas empresas mexicanas”, en Acevedo Valerio, V. A.; Navarro Chavez, J.C.L., coordinadores, Desarrollo Regional, Local y empresas.

Sánchez Bernal, A. (2002). Experiencias municipales de cambio institucional. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. México.

Sanz Mulas, A. (2001). “Gestión y Presupuesto” en La Nueva Gestión Pública. De Lima, Blanca Olías. Prentice Hall. Madrid, España.

Sierra Sosa, Ligia, et al. (1992). “La zona sur: frontera y cambio estructural 1970 – 1990” en César Dachary, Alfredo, Navarro López, Daniel y Arnaíz Burne, Stella M. (Editores) Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo. Centro de Investigaciones de Quintana Roo, México.

Silva Lira, I (2003). “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”, CEPAL - SERIE Gestión pública N° 42, ILPES, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

Silva Lira, I y Sandoval, C (2005). Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena. CEPAL-Serie Gestión Pública, No. 49, ILPES, Santiago de Chile, octubre de 2005.

Smith, Adam (1987). Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión. México.

Solari Vicente, A y Martínez Aparicio, J. (2005). Compiladores. Desarrollo Local, Textos Cardinales Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado.

Solow, Robert (1992). La Teoría del Crecimiento. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica, México.

Stiglitz, Joseph.E. (2004). Microeconomía. Segunda Edición. Ariel Economía. España.

Stiglitz, Joseph E. (2006) Making Globalization Work. First Edition, Editorial Norton, USA.

Stöhr, W.B. y Taylor, D.R.F. (1981). Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, J.Wiley and Sons. Chichester.

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1990). El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Edit, CNCA/Alianza Editorial Mexicana.

Tamayo, R.F. (2000). Las Políticas de Desarrollo Industrial Regional y sus Nexos Teóricos: Desconcentración, Laissez-faire e Iniciativas Locales en México.

Tapia, M. y Campos, D. (1998). “Propuestas Para Redefinir La Política Social”. Gestión y Política Pública, Vol. VII, Número 1.

Thirlwall, Anthony P. (2003). La Naturaleza del Crecimiento Económico. Un Marco Alternativo para comprender el Desempeño de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. México.

Thunen, von Johann Heinrich. (1826). Isolierte Staat in Baziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Alemaña.

Torres Maldonado, E. J. (1994). “Empresarios y Desarrollo Económico en Quintana Roo”, en Caribe, Revista de Divulgación Científica, Año 1. No. 2, Julio – septiembre. Centro de Investigaciones de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, México.

Trueba Hernández, L. C. (2004). “Comercio Importador, Comerciantes y Desarrollo en Chetumal, Quintana Roo, 1972 – 1995”. en Macías Zapata, G. A. (Coordinador) El Vacío Imaginario: Geopolítica de la

Ocupación Territorial en el Caribe Oriental Mexicano. CIESAS, H. Congreso del Estado de Quintana Roo, X Legislatura. México.

Van Broek, A. M. (2005). "Introducción" en Frausto Martínez, Oscar, Editor. Desarrollo Sustentable: Turismo, Costas y Educación. Universidad de Quintana Roo, Cozumel, Quintana Roo.

Vázquez B, A. (1988). Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo. Editorial Pirámide, Madrid.

Vásquez B, A. (2005). "Desarrollo Económico Local y Descentralización" en Solari Vicente, Andrés y Jorge Martínez Aparicio (compiladores). Desarrollo Local, textos cardinales. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Economía, División de Posgrado, México.

Verduzco, B y Sánchez A. (2000). "Cambio Institucional, Coordinación Económica y Desarrollo Local". CEPAL-ILPES. Serie Gestión y Política Pública, Vol. IX, Número 1, Primer Semestre de 2000.

Xacur Maiza, Juan Ángel. (2004). Enciclopedia de Quintana Roo: Fascículo Histórico. México.

Ziolkowski, J. A. (1981). "El Enfoque Integrado de la Ciencia Social a la Planeación Regional de los Países en Desarrollo" en Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional. Compilador Antoni Kuklinski. Fondo de Cultura Económica, México.

www.sedetur.qroo.gob.mx/index.php - 21k. Consultado el 15 de julio de 2008.

www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/2004/industrial/estratifica2004.pdf Consultado el 23 de Julio de 2008

www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/estratifica.pdf Consultado el 23 de Julio de 2008

www.economia.gob.mx/pics/p/p2760/ESTUDIOPYMESCIPI.pdf, Consultado el 22 de Julio de 2008

www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/estratifica.pdf, Consultado el 24 de Julio de 2008

www.semarnat.gob.mx. Consultado 20 de julio 2008.

(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>). Consultado 19 de julio de 2008.

(www.cbmm.gob.mx/eventos/playa.pdf -). Consultado el 18 de julio de 2008.

[sedetur.qroo.gob.mx/index.php](http://www.sedetur.qroo.gob.mx/index.php) - 21k. Consultado el 15 de julio de 2008.

<http://www.unicaribe.edu.mx/general/tur>. Consultado el 27 de julio de 2008.

www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/estratifica.pdf consultado el 11 de octubre de 2009

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Indicadores/Nacionales/indicadores%20nacionales.htm consultado el 13 de octubre de 2009

http://63.74.113.134/03_clientes/Boletines/SMNYL_01.pdf, consultado el 14 de octubre de 2009

<http://www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/saludmex2005/SM-2001-05.pdf>. Consultado el 11 de octubre de 2009.

www.oecd.org/dataoecd/5/8/38187601.pdf. Consultado el 3 de octubre de 2009.

(www.oecd.org/dataoecd/51/15/35140519.pdf). Consultado el 3 de octubre de 2009.

(<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2005/discurso01.pdf>). Consultado el 3 de octubre de 2009.

(www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm - 41k). Consultado el 15 de octubre de 2009.

www.oecd.org/dataoecd/5/8/38187601.pdf. Consultado el 11 de octubre de 2009.

www.oecd.org/dataoecd/51/15/35140519.pdf. Consultado el 11 de octubre de 2009.

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2005/discurso01.pdf>. Consultado el 11 de octubre de 2009.

www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/masalla3.htm - 41k. Consultado el 25 de octubre de 2009.

Anexos

1. Instrumento para aplicar a Actores Claves.
 2. Políticas públicas para el municipio de Othón P. Blanco, según dimensión y variable, 2010.
-
-

Instrumento para aplicar a Actores Claves										
Proyecto: Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo										
Análisis de escenarios. Una aplicación del modelo de telaraña										
Instrucción: Para cada escenario mencionado, califique el desarrollo económico regional según los siguientes criterios:										
1. Desarrollo Económico Regional: situación económica, productiva, empresarial y de gobierno promovida por el Estado para el desarrollo local.										
1.1. Especialización Productiva: situación de la promoción de parte del Estado de la vocación productiva del municipio.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									
1.2. Desempeño Empresarial: la situación empresarial en la dinámica municipal entendida como una actividad promovida por el Estado que incorpora la innovación.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									

1.3. Políticas Públicas: situación de las políticas del gobierno estatal en la promoción del desarrollo del municipio.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.Totalmente inadecuada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente adecuada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuada	
	Políticas: 1.									
2.										
3.										
2. Desarrollo Regional Espacial: patrón de desarrollo de los espacios urbanos y rurales, la interrelación entre ellos y la infraestructura que los conecta.										
2.1. Patrón de Desarrollo Regional: la situación de intercambio económico y social entre ciudades (cabeceras) y zona rural.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Desarticulada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente articulada		4. Entre 3 y 5		5. Articulada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Desarticulada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente articulada		4. Entre 3 y 5		5. Articulada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Desarticulada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente articulada		4. Entre 3 y 5		5. Articulada	
	Políticas: 1.									
2.										
3.										
2.2. Patrón de Desarrollo Urbano: situación de la localización de las actividades económicas y	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Concentrado		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente disperso		4. Entre 3 y 5		5. Disperso	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									

sociales dentro del espacio urbano.	1. Concentrado		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente disperso		4. Entre 3 y 5		5. Disperso	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Concentrado		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente disperso		4. Entre 3 y 5		5. Disperso	
	Políticas: 1.									
	2.									
2.3. Patrón de Desarrollo Rural: situación del desarrollo rural en cuanto a producción, ingreso y servicios sociales.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Marginada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente desarrollada		4. Entre 3 y 5		5. Desarrollada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Marginada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente desarrollada		4. Entre 3 y 5		5. Desarrollada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Marginada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente desarrollada		4. Entre 3 y 5		5. Desarrollada	
	Políticas: 1.									
	2.									
3.										
2.4. Patrón de Infraestructura: la presencia de caminos, puentes y puertos para el traslado de personas y mercancías.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Totalmente desequipada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente equipada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente equipada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Totalmente desequipada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente equipada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente equipada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Totalmente inequipada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente equipada		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente equipada	

	Políticas: 1.
	2.
	3.

3. Desarrollo Social: indicadores socioeconómicos definidos como cruciales para la inserción competitiva a las actividades laborales. (Espacio urbano)									
3.1. Educación: situación de la preparación de los habitantes para insertarse laboralmente.	Escenario Presente o actual (A)								
	1. Incompetente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente competente		4. Entre 3 y 5		5. Competente
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Probable o esperado (E)								
	1. Incompetente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente competente		4. Entre 3 y 5		5. Competente
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Anhelado o deseado (D)								
	1. Incompetente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente competente		4. Entre 3 y 5		5. Competente
	Políticas: 1.								
	2.								
3.									
3.2. Salud: situación de la cobertura del servicio médico para los habitantes como apoyo en el desempeño de sus labores.	Escenario Presente o actual (A)								
	1. Mínima cobertura		2. Entre 1 y 3		3. Cobertura mediana		4. Entre 3 y 5		5. Cobertura total
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Probable o esperado (E)								
	1. Mínima cobertura		2. Entre 1 y 3		3. Cobertura mediana		4. Entre 3 y 5		5. Cobertura total
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Anhelado o deseado (D)								
	1. Mínima cobertura		2. Entre 1 y 3		3. Cobertura mediana		4. Entre 3 y 5		5. Cobertura total
	Políticas: 1.								
	2.								

	3.									
3.3. Vivienda: situación de los programas de vivienda para asegurar el bienestar de los habitantes.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Insuficiente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente suficiente		4. Entre 3 y 5		5. Suficiente	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Insuficiente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente suficiente		4. Entre 3 y 5		5. Suficiente	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Insuficiente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente suficiente		4. Entre 3 y 5		5. Suficiente	
	Políticas: 1.									
	2.									
3.										
3.4. Empleos: situación de los puestos de trabajo disponible y relacionado con la vocación local.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Insuficiente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente suficiente		4. Entre 3 y 5		5. Suficiente	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Insuficiente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente suficiente		4. Entre 3 y 5		5. Suficiente	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Insuficiente		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente suficiente		4. Entre 3 y 5		5. Suficiente	
	Políticas: 1.									
	2.									
3.										
3.5. Ingresos: situación de los ingresos de los habitantes como	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Bajos		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente altos		4. Entre 3 y 5		5. Altos	
	Razones: 1.									
	2.									

medio para ampliar los mercados locales.	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Bajos		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente altos		4. Entre 3 y 5		5. Altos	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Bajos		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente altos		4. Entre 3 y 5		5. Altos	
	Políticas: 1.									
	2.									
3.										

4. Desarrollo Sustentable: nivel de interacción del humano con los recursos naturales de su entorno, su uso y beneficio.										
4.1. Aprovechamiento de recursos naturales: prácticas sociales en la explotación de los recursos naturales.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.Totalmente inadecuado		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente adecuado		4. Entre 3 y 5		5. Totalmente adecuado	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.Totalmente inadecuado		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente adecuado		4. Entre 3 y 5		5. Totalmente adecuado	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
4.2. Aportación económica de los recursos naturales: nivel de aportación económica a los	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Bajos		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente altos		4. Entre 3 y 5		5. Altos	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									

habitantes locales derivado de la explotación del recurso natural.	1. Bajos		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente altos		4. Entre 3 y 5		5. Altos	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Bajos		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente altos		4. Entre 3 y 5		5. Altos	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									
4.3. Legislación ambiental: reglamento, normas y planes para el aprovechamiento de los recursos naturales.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.Totalmente inadecuado		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente adecuado		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuado	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.Totalmente inadecuado		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente adecuado		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuado	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.Totalmente inadecuado		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente adecuado		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente adecuado	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									

5. Papel del Estado: Tipo y forma en que opera el Estado en la planeación y promoción del desarrollo económico y social de los habitantes del municipio.										
5.1. Promoción del desarrollo económico y social: situación de las políticas públicas que impactan en el desempeño del	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Ineficaz		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente eficaz		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente eficaz	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Ineficaz		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente eficaz		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente eficaz	
	Razones: 1.									

municipio.	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Ineficaz		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente eficaz		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente eficaz	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									
5.2. Promoción de la inversión para el desarrollo: situación de las inversiones públicas en infraestructura que impactan en la capacidad productiva del municipio.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Inefectiva		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente efectiva		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente efectiva	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Inefectiva		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente efectiva		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente efectiva	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Inefectiva		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente efectiva		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente efectiva	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									
5.3. Patrón de planeación: nivel de participación ciudadana en el diseño de los planes de desarrollo con impacto municipal.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.No participativo		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente participativo		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente participativo	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.No participativo		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente participativo		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente participativo	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.No participativo		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente participativo		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente participativo	
	Políticas: 1.									

	2.									
	3.									
5.4. Formulación de políticas públicas: nivel de participación ciudadana en la formulación y diseño de las políticas públicas.	Escenario Presente o actual (A)									
	1.No participativo		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente participativo		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente participativo	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.No participativo		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente participativo		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente participativo	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.No participativo		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente participativo		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente participativo	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									
5.5. Ejercicio del gasto público: situación del gasto público y su eficacia en atender las necesidades de desarrollo municipal.	Escenario Presente o actual (A)									
	1. Ineficaz		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente eficaz		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente eficaz	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1. Ineficaz		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente eficaz		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente eficaz	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1. Ineficaz		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente eficaz		4. Entre 3 y 5		5.Totalmente eficaz	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									

6. Gestión Pública: nivel de incorporación de criterios de la nueva gestión pública para el desarrollo local.									
6.1. Rendición de cuentas: situación del nivel de información sobre el uso de los recursos públicos y sus resultados a los habitantes.	Escenario Presente o actual (A)								
	1.Nula rendición		2. Entre 1 y 3		3. Mediana rendición		4. Entre 3 y 5		5. Alta rendición
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Probable o esperado (E)								
	1.Nula rendición		2. Entre 1 y 3		3. Mediana rendición		4. Entre 3 y 5		5. Alta rendición
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Anhelado o deseado (D)								
	1.Nula rendición		2. Entre 1 y 3		3. Mediana rendición		4. Entre 3 y 5		5. Alta rendición
	Políticas: 1.								
	2.								
3.									
6.2. Transparencia: situación del nivel de información hacia los habitantes sobre la toma de decisiones del sector público.	Escenario Presente o actual (A)								
	1.Nula transparencia		2. Entre 1 y 3		3. Mediana transparencia		4. Entre 3 y 5		5. Alta transparencia
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Probable o esperado (E)								
	1.Nula transparencia		2. Entre 1 y 3		3. Mediana transparencia		4. Entre 3 y 5		5. Alta transparencia
	Razones: 1.								
	2.								
	3.								
	Escenario Anhelado o deseado (D)								
	1.Nula transparencia		2. Entre 1 y 3		3. Mediana transparencia		4. Entre 3 y 5		5. Alta transparencia
	Políticas: 1.								
	2.								
3.									
6.3. Autonomía Municipal: situación del	Escenario Presente o actual (A)								
	1.Totalmente centralizada		2. Entre 1 y 3		3. Medianamente descentralizada		4. Entre 3 y 5		5. Descentralizada
	Razones: 1.								

nivel de descentralización de los órganos e instituciones locales para emprender su desarrollo.	2.									
	3.									
	Escenario Probable o esperado (E)									
	1.Totalmente centralizada		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente descentralizada		4. Entre 3 y 5		5. Descentralizada	
	Razones: 1.									
	2.									
	3.									
	Escenario Anhelado o deseado (D)									
	1.Totalmente centralizada		2. Entre 1 y 3		3.Medianamente descentralizada		4. Entre 3 y 5		5. Descentralizada	
	Políticas: 1.									
	2.									
	3.									

Conocer la importancia relativa de las dimensiones evaluadas es importante en la planeación del desarrollo, por tal razón, ya para terminar este ejercicio, amablemente le pido que me pueda indicar el orden de importancia que en su opinión tendría la atención de las dimensiones evaluadas en este trabajo, considerando **1 como la más importante, y 6 como la menos importante.**

Método de ordenación simple.

Desarrollo económico regional	Desarrollo regional espacial	Desarrollo social	Desarrollo sustentable	Papel del Estado	Gestión pública

Ahora le voy a pedir que comparemos por parejas la importancia de cada dimensión. En su opinión, ¿qué dimensión es más importante A. Desarrollo económico o B. Desarrollo regional? (anotar la literal A o B, en caso de empate, es decir, igual importancia, señalar A/B)

Método de ordenación por comparación pareada (esto permite un análisis jerárquico más preciso).

Sumatoria		A. Desarrollo económico regional	B. Desarrollo regional espacial	C. Desarrollo social	D. Desarrollo sustentable	E. Papel del Estado	F. Gestión pública
	A. Desarrollo económico regional						
	B. Desarrollo regional espacial						
	C. Desarrollo social						
	D. Desarrollo sustentable						
	E. Papel del Estado						
	F. Gestión pública						

Políticas públicas para el municipio de Othón P. Blanco, según dimensión y variable. 2010.

Dimensión y Variables.	Problema Actual	Problema Esperado	Política y Acciones Públicas	Grupos Involucrados
1. Desarrollo Económico Regional:				
1.1. Especialización Productiva:	Falta de gestión pública que apoye la diversificación de la producción, basada en las vocaciones, y su articulación con el turismo.	Falta mejorar el diseño de los planes, los esquemas de los programas de apoyo y de promoción del desarrollo, y establecer infraestructura pertinente.	La formulación de políticas públicas para el desarrollo de las potencialidades productivas del municipio, la preparación del personal administrativo, elaboración de planes y programas integrales y articulados que incluya la participación de la ciudadanía y garantice la equitativa distribución de la riqueza. El fortalecimiento de la gestión pública para atender adecuadamente el problema del sector primario. Difundir los proyectos y programas de manera equitativa, masiva entre la sociedad.	El gobierno municipal y estatal.
1.2. Desempeño Empresarial	El gobierno municipal no cuenta con políticas públicas ni inversiones en apoyo al empresario para la innovación y la diversificación.	El sector empresarial requiere apoyo del sector público para innovar, vincularse con el turismo y mejorar su desempeño.	La eficiencia y eficacia de los programas y proyectos que se enfoquen a promover la actividad empresarial. Fortalecer el papel de las cámaras empresariales en su participación en la consecución de proyectos y su vinculación con el sector público en beneficio del desarrollo integral del municipio. Realizar diagnósticos de las potencialidades productivas, sobre todo con respecto al turismo para guiar el establecimiento de políticas públicas con su respectivo financiamiento.	El gobierno municipal y estatal. Los empresarios y las Cámaras.
1.3. Políticas Públicas	Las políticas públicas requieren de un equilibrio regional, articulación sectorial y de la integración entre lo económico y lo social, y de eficientar su aplicación.	Mejoran la estructura, instrumentos, procesos de elaboración, consecución de financiamiento, capacidad para formular e implementar políticas públicas integrales y participativas.	Fortalecer la formulación de políticas y de instrumentos relacionados, incluyendo medición del desempeño, para que la implementación sea eficaz y eficiente. Buscar la coordinación entre los tres niveles de gobierno para fortalecer las actividades productivas del municipio. Incorporar la participación organizada de la sociedad.	El gobierno municipal, estatal y federal. Sociedad organizada.
2. Desarrollo Regional Espacial:				
2.1. Patrón de Desarrollo Regional	No existe la cultura en el sector público de promover el desarrollo regional, los apoyos son desiguales entre lo urbano y rural.	El campo carece de producción importante, de inversiones, de mercados, e impulso comunitario, depende de apoyos y no está articulado con lo urbano.	Reestructurar el proceso de planeación y promoción del desarrollo. Promover la articulación entre lo urbano y rural. Mejorar la producción del campo. Adopción por el Estado del concepto de desarrollo regional en su gestión pública. Crear logística en la forma de centro de acopio, un mercado regional, fortalecer el transporte y tecnificar la industria para mejorar la producción rural. Promover el crecimiento y desarrollo integral del municipio.	El gobierno municipal y estatal. Productores rurales. Sociedad

			Incorporar la participación de la sociedad en los programas y proyectos.	
2.2. Patrón de Desarrollo Urbano	No existe un plan de localización ni de zonificación de las actividades productivas y sociales en el espacio urbano.	Falta un plan de zonificación y políticas para el desarrollo urbano disperso.	Establecer políticas de dispersión de las actividades. Control y evaluación de los resultados de los planes. Vigilar el cumplimiento de las normas. Establecer políticas que detonen el crecimiento económico. Seleccionar los proyectos. Incorporar la participación ciudadana y del sector empresarial en todos los procesos. Crear ciudades con identidad propia.	El gobierno municipal y estatal. Los empresarios La sociedad
2.3. Patrón de Desarrollo Rural	Falta de voluntad política, atención conciente y efectiva, de planes para la productividad del campo.	No hay cambios en la actitud de los gobernantes para transformar el campo, falta de inversión efectiva, de definición de la tenencia y uso de la tierra, de mejorar los ingresos.	Reestructurar los procesos de elaboración de planes de desarrollo y de la formulación de políticas públicas para el campo. Capacitar a los funcionarios públicos y su personal para eficientar su atención a la zona rural. Crear y promover esquemas de inversión y financiamiento para la producción del campo. Reforzar los vínculos entre el sector rural, el gobierno y las instituciones de educación superior.	El gobierno municipal y estatal. Productores rurales. Instituciones de educación superior.
2.4. Patrón de Infraestructura	Falta instalación de infraestructura adecuada a la ubicación y necesidad del municipio, y falta de mantenimiento.	Dependencia en recursos externos para la infraestructura.	Elaborar planes relevantes de infraestructura con los fondos necesarios para el corto, mediano y largo plazo. Incluir los servicios turísticos y un sistema moderno de transporte. La sociedad en vinculación con el gobierno opinar sobre las necesidades de modernización, instalación y cuidado de la infraestructura. Definir la identidad y la imagen urbana y rural del municipio.	El gobierno municipal y estatal. La sociedad
3. Desarrollo Social				
3.1. Educación	Débil vinculación de la educación superior con la sociedad, el sector productivo, y con los problemas económicos y sociales del entorno.	Menor atención a la zona rural y en general, los rezagos en conocimiento básico, en estímulos al desarrollo personal y en el compromiso laboral.	Fortalecer la política educativa. Reformar el sector educativo. Ampliar la oferta de carreras en el nivel superior. Mejorar la calidad. Establecer infraestructura moderna, ampliar las becas, ofrecer capacitación, introducir y utilizar tecnología educativa y promover la competitividad. Medir el desempeño de maestros y alumnos. Controlar la asignación de plazas y de sueldos congruentes con el nivel de formación. Fomentar la mentalidad empresarial en los estudiantes. Vincular el sector productivo con las universidades de forma práctica y especializada.	El gobierno municipal y estatal. Instituciones de educación superior.
3.2. Salud	Deficiencia en cobertura debido a la falta de infraestructura, equipo, tecnología, especialidades médicas, médicos especialistas y medicamentos.	Falta de política para abatir la problemática del crecimiento y envejecimiento de su población que rebasar los recursos asignados.	Eficientar el servicio. Incrementar la inversión. Mejorar las condiciones de los médicos en cuanto a sueldos, profesionalización y especialización. Mejorar la infraestructura, equipamiento e introducir tecnología médica. Mejorar el abasto y ampliar la cobertura en las comunidades. Atender a los grupos de niños,	El gobierno municipal y estatal. Médicos.

			mujeres y ancianos. Universalizar el sistema en todo el municipio. Dentro de las instituciones, instalar comités de salud y de prevención.	
3.3. Vivienda	Altos intereses en la adquisición, mucha documentación requerida, poca transparencia en el manejo de los créditos y en las concesiones de construcción.	No existen problemas porque es de interés político mejorar la cobertura por lo que se seguirá contando con apoyos económicos.	Eliminar los excesos de trámites bancarios y financieros, de intereses en los créditos, de costo y poner énfasis en la zona rural. Regular el fraccionamiento de lotes y la construcción. Establecer un instituto o asociación que vigile y controle la construcción de viviendas dignas. Incrementar la inversión privada en los programas de vivienda.	El gobierno municipal y estatal. Inversionistas
3.4. Empleos	Absorción de la mano de obra por la burocracia con sueldos bajos y la poca diversificación de actividades económicas productivas y la baja competitividad.	Postular la situación del empleo vinculado a la vocación endógena y cambiar substancialmente las políticas públicas hacia la promoción de la productividad.	Elaborar y aplicar una política con programas y proyectos que fomenten el establecimiento y consolidación de las PYMES, que incluya incentivos fiscales, mejores esquemas de créditos, diversificación de las actividades, apoyo a las incubadoras. Seleccionar proyectos productivos e implantar infraestructura que capitalice el posicionamiento geográfico del municipio. Vincular la educación con las actividades productivas. Aprovechar a los profesionistas para elaborar políticas acordes. Articular la zona rural con la urbana.	El gobierno municipal y estatal. Empresarios Instituciones de educación superior Profesionistas Productores rurales
3.5. Ingresos	Bajo salario que paga la burocracia y el comercio con resultados de una reducida circulación monetaria en el mercado local.	Ausencia de políticas públicas que enfoquen su atención en la elevación de la rentabilidad de las actividades económicas. Economía dependiente en subsidios públicos.	Diseñar políticas públicas con la inclusión de los diferentes sectores de la sociedad que garanticen resultados en el desempeño de la economía local. Introducir incentivos fiscales a la inversión, incentivos a la competitividad, promover la capacitación, la facilitación de trámites, aumentar la rentabilidad de las actividades locales, alentar las exportaciones, modernizar, innovar y diversificar. Aprovechar los proyectos turísticos. Activar al campo, aprovechar los recursos naturales y los productos de la región. Revisar la legislación sobre el trabajo y las aportaciones al seguro social.	El gobierno municipal y estatal. Sociedad Empresarios Productores rurales
4. Desarrollo Sustentable				
4.1. Aprovechamiento de recursos naturales	Falta de planeación sustentable, ausencia de políticas públicas de sustentabilidad, y normatividad rígida limita inversiones.	Falta de visión sustentable que limita el compromiso comunitario, de organización y de capacitación, de acompañamiento público en la inversión para el mejor aprovechamiento.	Contar con proyectos sustentables, con normas precisas, adecuados a las necesidades específicas y darles difusión entre la gente de las comunidades rurales. Capacitar y asesorar a los productores rurales. Aprovechar la información científica y estadística de las instituciones, de los grupos ambientalistas y de las instituciones de los tres niveles de gobierno. Consolidar la educación ambiental.	El gobierno municipal, estatal y federal. Sociedad Productores rurales Instituciones ambientales Grupos ambientales
4.2. Aportación económica de los recursos naturales	Falta de políticas públicas que promuevan mejores prácticas	Incipiente capacitación de la población para mejorar su	Apoyar con mejores créditos e inversión en proyectos de acuacultura, agricultura, apicultura, forestal y ecoturismo. Promover	El gobierno municipal y estatal. Empresarios

	de comercialización, de organización, capacitación, falta de capital, equipo e infraestructura para añadir valor a los recursos naturales.	habilidad de organizarse y adquirir mayor conocimiento sobre el desarrollo sustentable y el aprovechamiento racional de los recursos para mejorar los ingresos.	las PYMES y mejorar la productividad para aumentar los ingresos. Apoyar la concientización y capacitación sobre el uso de los recursos naturales, su cuidado y reproducción. Fortalecer la organización de los productores. Revisar el marco jurídico para actualizar el plan de ordenamiento territorial y resolver los problemas de la tenencia de la tierra.	Productores rurales
4.3. Legislación ambiental	Reglamentos no adecuados a la realidad, a la necesidad de explotación para adquirir ingresos que les signifique desarrollo.	Mejorar el cumplimiento de las leyes y normas ambientales sobre todo por las presiones de crecimiento económico que van en aumento.	Que sea primeramente el Estado que practique el respeto a la legalidad, que asuma su papel en la aplicación de la ley, del cuidado, manejo y conservación de los recursos, de dar seguimiento a los planes y programas, así como revisar y realizar cambios legislativos. Encontrar el equilibrio entre la conservación y el desarrollo a través del involucramiento de la sociedad y de los grupos ambientalistas en las decisiones del manejo sustentable.	El gobierno municipal y estatal. Empresarios Productores rurales Sociedad Grupos ambientalistas
5. Papel del Estado				
5.1. Promoción del desarrollo económico y social	Marco jurídico obsoleto, desconocidos, inaplicables, alejados de la realidad y de las necesidades de los habitantes, la poca visión de las autoridades públicas por falta de capacitación e interés con lo que operan los programas.	Falta de conocimiento de las autoridades públicas y del recurso humano de la administración pública para elaborar y aplicar metodologías de planeación con la inclusión de la participación ciudadana.	Elaborar políticas públicas en todos los niveles de gobierno que incluyan reformas y reestructuraciones organizativas, la mayor preparación y capacitación de los funcionarios y empleados administrativos, que incorpore la participación ciudadana y mecanismos de seguimiento de los planes y programas. Eficientar la gestión pública en la coordinación de programas y en inducir proyectos que atiendan las necesidades prioritarias. Separar la gestión pública de las políticas partidistas. Hacer planes municipales de largo plazo.	El gobierno municipal, estatal y federal Funcionarios públicos Personal de la administración pública Sociedad
5.2. Promoción de la inversión para el desarrollo	Falta de vinculación entre el sector público y la población en los planes y proyectos que defina y promueve la inversión en infraestructura de comunicación y transporte como los pertinentes a la producción y la competitividad de la zona urbana como rural.	El municipio de Othón P. Blanco no es prioridad del gobierno del estado dado que el gran porcentaje de recursos se aplican en la región norte del estado.	Instalar infraestructura y servicios en áreas de potencial turístico y en el campo. Combinar la inversión pública con la privada. Elaborar políticas públicas, con sus respectivos programas y proyectos que dinamicen la productividad a través de inversiones pertinentes y promocionar continuamente al municipio para atraer inversión local y foránea. Fortalecer la gestión pública y las finanzas para promover cambios jurídicos que incluya la reelección de los presidentes municipales.	El gobierno municipal y estatal. Inversionistas
5.3. Patrón de planeación	Nula, o la escasa participación genuina de la ciudadanía, el sector productivo y privado, y organizaciones	Obstáculo de la planeación participativa es el sistema de partido político monolítico que influye en la gestión pública al	Instalar un consejo técnico participativo. Realizar encuestas sobre puntos específicos. Crear mecanismos para la formulación de políticas públicas en vinculación con especialistas académicos. Que el gobierno mejore su competencia	El gobierno municipal y estatal. Sociedad Académicos

	civiles en la planeación, no obstante la existencia del COPLADE y COPLADEMUN.	nivel de expulsar propuestas hechas por el sector privado, organizaciones civiles y la ciudadanía.	en el diseño de planes y en la aplicación introduciendo tecnología. Informar a la sociedad sobre las actividades del COPLADE. Separación a los comités ciudadanos actuales de la política partidista.	
5.4. Formulación de políticas públicas	Falta de interés, compromiso, visión y preparación de las autoridades públicas locales para establecer mecanismos y esquemas para incluir las propuestas y demandas de la ciudadanía.	Lenta apertura del gobierno a la participación ciudadana, las soluciones a las demandas ciudadanas no son de fondo y la elaboración de las políticas públicas carecen de estructura y de medidas de eficiencia y eficacia.	Institucionalizar la participación ciudadana. Integrar grupos con conciencia ciudadana que mantengan la comunicación con las autoridades. Que el gobierno se comprometa con la sociedad a cumplir los planes de largo plazo, siempre tomando las propuestas concretas de la gente y operar con equidad participativa. Formar cuadros de gestores que sean los enlaces entre el gobierno y la sociedad civil.	El gobierno municipal y estatal. Sociedad
5.5. Ejercicio del gasto público	Se realiza fuera de lo reglamentado y sin los lineamientos de un proyecto, y se desvía recursos por cuestiones de orden político.	Mala administración del gasto, acompañado de la influencia político partidista en el ejercicio que provoca un lento crecimiento económico.	Implementar mecanismos de control. Eliminar la discrecionalidad para evitar desvíos por motivos políticos. Transparentar las cuentas públicas, rindiendo cuentas honestas a la ciudadanía. Capacitar al recurso humano para imprimir más dinamismo y utilizar los medios para rendir cuentas de manera más efectiva. Aumentar la base recaudatoria del municipio para ampliar las posibilidades de financiamiento de programas y proyectos.	El gobierno municipal y estatal. Sociedad Personal de la administración pública
6. Gestión Pública				
6.1. Rendición de cuentas	Falta de cultura de la información del sector público hacia la ciudadanía, carece de fundamentación fiscal y contable, las dependencias de gobierno son herméticas.	Peso significativo de la influencia política en el ejercicio de la gestión pública, sobre todo en el manejo de las finanzas a discreción de las autoridades públicas.	Practicar la honestidad, sin simulación, y en detalle, al entregar la información. Que el Instituto de Transparencia cumpla con difundir. Que se abran otros medios para mayor cobertura. Estricto apego a la ley que obliga a las autoridades públicas a rendir información sobre su desempeño. Aplicar sanciones por incumplimiento. Inculcarle a la ciudadanía su derecho a estar informado.	El gobierno municipal y estatal. Sociedad Personal del Instituto de Transparencia. Funcionarios públicos.
6.2. Transparencia	Poca cultura de demanda de información de parte de la ciudadanía y el hermetismo del sector público.	Lenta apertura del sector público en otorgar información, acompañado de una gradual participación de la ciudadanía en la solicitud de la misma.	El presidente municipal promotor de la transparencia. Abrir más medios de información. Informar por medio de consejos ciudadanos. Eliminar el privilegio de la información a clientes políticos. Transparentar información sobre licitaciones. Sancionar el incumplimiento. Funcionamiento real del Instituto de Transparencia. Promover la ética de los funcionarios y la objetividad e independencia de los medios de comunicación. Fomentar la cultura de la transparencia desde la educación básica y alienta la responsabilidad de la ciudadanía de	El gobierno municipal y estatal. Sociedad Personal del Instituto de Transparencia. Funcionarios públicos. Periodistas Instituciones educativas.

			vigilar el interés social.	
6.3. Autonomía Municipal	Falta de entendimiento, poca preparación y profesionalismo de los administradores públicos y autoridades, falta de definición de funciones de los responsables de las dependencias y oficinas de los tres niveles de gobierno para coordinar acciones.	Gradual mejora en preparación de los recursos humanos, delimitación de las funciones y mejora en los diseños de los programas.	Eficientar la administración municipal. Realizar estudios exhaustivos para valorar la pertinencia de la autonomía. Revisar exhaustivamente la estructura organizacional del municipio. Unificar criterios de trabajo. Redefinir funciones y contratar profesionales congruentes al perfil requerido. Aplicación eficiente de los recursos en proyectos prioritarios. Incrementar los ingresos. Cumplir con las promesas de campaña y emprender acciones con visión de largo plazo. Integrar la participación ciudadana y de las sociedades organizadas en el diseño de políticas y en la planeación. Eliminar los privilegios a clientes de partidos políticos.	El gobierno municipal y estatal. Sociedad Personal de la administración pública Funcionarios públicos. Asociaciones civiles.

Fuente: Elaboración propia en base a las opiniones de los actores claves del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2009 – 2010.