



Munich Personal RePEc Archive

**Public policy to address inequalities in
Quintana Roo. A proposal based on the
regional development of Othón P. Blanco**

Ken, Crucita Aurora

Universidad de Quintana Roo

7 February 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/77994/>

MPRA Paper No. 77994, posted 26 Apr 2017 10:50 UTC

Políticas públicas para abordar las desigualdades regionales en Quintana Roo. Una propuesta a partir del desarrollo regional de Othón P. Blanco

Crucita Aurora Ken¹

Resumen

La marginación es el resultado de la mala aplicación de políticas públicas o del deficiente diseño de las mismas. Frecuentemente, el desarrollo se planea sin un estudio específico de los problemas económicos, sociales, políticos y ambientales en las regiones y sin la participación ciudadana. La desigualdad regional es producto de la desarticulación de las actividades económicas y de la ausencia de políticas de desarrollo regional que la propicien. El fracaso de las políticas para causar el desarrollo ha dado origen a un papel más amplio del Estado en lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP) que coincide con el objetivo del desarrollo regional que propone articular las actividades económicas de las regiones a través de la participación eficiente del gobierno y de la sociedad. Por lo mismo, tanto el sector público, privado y social deben estar preparados para asumir el reto del diseño de su propio desarrollo. ¿Cuáles son los problemas que obstaculizan el desarrollo regional equilibrado en Quintana Roo y qué hacer para superarlo? Esta pregunta es lo que se aborda en este estudio, producto de una investigación sobre el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, donde el estudio de caso se enfocó en el municipio de Othón P. Blanco.

Palabras Claves: Nueva gestión pública, desarrollo regional, participación ciudadana.

Clasificación JEL: H83, O2, R58.

Doctora de Ciencias del Desarrollo Regional, Universidad de Quintana Roo, Teléfono: 01 983 83 50300, Extensión 177. cruken@uqroo.mx

Abstract:

Marginalization is the result of the inefficient application and the poor design of public policies. Frequently, development is planned without a specific study of economic, social, political and environmental problems in the regions and without citizen's participation. Regional inequality is therefore a result of disarticulation of economic activities and the lack of relevant regional development policies. The failure of policies to activate development has prompted a broader role of the State in what is known as the New Public Management (NGP), which coincides with the objectives of regional development. For the success of the NGP, the public, private and social sectors must be prepared to take on the challenge of designing their own development. What are the problems that hamper balanced regional development in Quintana Roo and what to do to overcome it? This question refers to this study, the product of a research on regional development and public management in Quintana Roo, where the case study focuses on the municipality of Othón P. Blanco.

Keywords: New public management, regional development, citizen's participation

JEL Classification: H83, O2, R58.

Introducción

La pobreza y la marginación de los habitantes de ciertas regiones nos exigen 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 espacios. Es así como se llega al planteamiento del desarrollo desde la perspectiva regional que tiene su nacimiento 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 con herramientas de análisis para estudiar y planear el desarrollo de un territorio visto desde sus microrregiones, aspecto olvidado por la teoría económica y la política administrativa convencional y por ende, por las políticas económicas imperantes. El desarrollo regional y la gestión pública, como disciplinas, se interesan por el proceso de la planeación donde toma un lugar importante, la formulación de políticas

públicas con participación ciudadana a nivel local. Es así como los municipios han recobrado importancia en el desarrollo. En este estudio, se plantea primeramente un breve marco teórico de los conceptos básicos que nos conducen a justificar la nueva gestión pública para el desarrollo regional, seguidamente se presentan los resultados de la aplicación de una metodología idónea para la evaluación del desarrollo regional y de la gestión pública que a la vez sirve para proponer políticas públicas. Las opiniones de los actores claves, participantes en este ejercicio, abren grandes retos a la sociedad, que al ser asumidas podrían propiciar avances en lo económico, social y político.

La marginación

La importancia que han adquirido los municipios por ser los espacios aptos 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).

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 mercado. Para el individuo, como para los espacios económicos, la distribución de la riqueza a través del mercado, central en las políticas económicas de corte neoclásica, ha dado como resultado el aumento de la marginación y de las desigualdades regionales. Esta conclusión es obtenida 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.

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 duales². 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 la marginación de pueblos enteros y las desigualdades regionales es necesario que lo económico se integre con lo social y lo político, o sea, que los procesos de planeación del desarrollo tanto mundial como nacional sean democráticos.

Políticas públicas y desarrollo 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. Es importante enfatizar que el desarrollo regional lleva implícito el equilibrio regional y el desarrollo sostenible, dado que el desarrollo local y endógeno buscan 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 nueva gestión pública,

²Economías duales, planteado por estudiosos latinoamericanos (Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, 1990) también se puede denominar hoy en día como desigualdades regionales.

que los gobiernos se descentralicen para permitir el surgimiento de organizaciones e instituciones locales que puedan ejercer la autogestión, la cogestión y a través de la participación incidan en su propio desarrollo.

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.

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).

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 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 ver avances en tratar de cerrar las brechas entre los distintos niveles de desarrollo que existe a nivel regional, pero aún resta por entender y diseñar políticas que atiendan a cada caso específico buscando la eficiencia de los recursos económicos destinados a través de los presupuestos públicos.

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 los espacios para que su población pueda mejorar 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 impulso de otras actividades menos importantes a nivel estatal, pero crucial para el desarrollo regional y local. Delgadillo(2004: 20)nos indica 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. 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”.

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, entre otras) en objetivos a lograr, en determinado tiempo, con metas claras, y actores claves conducidos, inducidos y coordinados por el sector público. Estos instrumentos legales son la guía para la acción pública dado que la implementación de las políticas públicas tiene su repercusión directa e indirecta 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). Las políticas públicas acompañadas del presupuesto público son la parte operativa de la planeación del desarrollo.

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 que es el elemento importante de la NGP. La democracia, un punto importante de todo este proceso de la NGP 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).

La planeación para el desarrollo regional y endógeno requiere de la incorporación de las directrices propuestas de la OCDE³ a nivel nacional y las de la CEPAL⁴ para lo endógeno, entre otras observaciones. Requiere a su vez, tomar con la seriedad merecida de 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 el objetivo de beneficiar a la ciudadanía con mayores y mejores niveles de desarrollo.

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 las acciones y o programas 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

³ Esto incluye una política de desarrollo 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 para regular el uso del suelo (Ferreira, 2004:56).

⁴ Consiste en a). impulsar un esfuerzo sostenido de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre 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 a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño (Delgadillo, 2004:29).

resolver problemas de tipo colectivo; por tanto, su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

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 de la planeación para el desarrollo integral municipal.

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. 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 y el uso y control de las cuentas públicas”.

Todo el conjunto de innovaciones de este sentido redundan en una gestión pública transformada y enfocada a favorecer el desarrollo regional.

México ha implementado políticas económicas y sociales que repercuten en la situación actual de desarrollo desequilibrado a nivel territorial. En los años 80 el apoyo de la federación sufre recortes por las crisis económicas financieras ocasionando el retiro de los subsidios a las cooperativas productivas que afectaron el incipiente crecimiento de la economía de Quintana Roo. A partir de entonces, el apoyo federal se concentró en buscar actividades económicas que resultaran en entradas de recursos para el beneficio nacional. El turismo ocupó ese requisito, por lo que, en lo posterior, se promovió como

política de Estado fomentado con la construcción de infraestructura turística y con la invitación de inversionistas extranjeros.

Esta política aún sigue en marcha, por lo que se puede observar el desequilibrio regional que ha causado en el estado de Quintana Roo donde coexiste el desarrollo turístico urbanizado con infraestructura de primera, a la par con un desarrollo lento y marginado de zonas aledañas cuyas actividades agrícolas, agropecuarias y forestales cuentan con poco apoyo. En Quintana Roo 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 a la población del resto del estado con mínima oportunidad de obtención de ingresos suficientes para su desarrollo.

El estado de Quintana Roo requiere de planeación y políticas regionales dado que el crecimiento del norte está sucediendo en detrimento de la calidad del ambiente, mientras que el centro y sur carecen de apoyo para potencializar su productividad endógena. Sólo si la política regional se expresa a nivel municipal se podrán abordar los problemas de crisis regional en que se encuentra el estado.

Por Ley (artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo), el estado cuenta con la Secretaría de Gobierno a quien le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: conducir y regular la política interior del Estado, consolidar los servicios jurídicos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables e informando veraz y oportunamente al Titular del Poder Ejecutivo. La planeación lo realiza la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional a través del COPLADE y los COPLADEMUN. 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 regional⁵.

Metodología para el estudio del desarrollo regional y la gestión pública

La presente investigación se propuso estudiar la situación del desarrollo regional y la gestión pública 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. El municipio que sirvió de estudio de caso fue Othón P. Blanco dado que, a nivel estatal, su desarrollo es intermedia.

La gestión pública se estudió desde el enfoque de la NGP la cual se refiere a las acciones de gobierno que incorporan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en el logro de su objetivo de desarrollar su espacio en donde gobierna, que en este caso es el municipio de Othón P. Blanco. La participación ciudadana se observó a través de la participación de los actores claves (AC) en el quehacer público, lo cual se refiere a la planeación del desarrollo y a la ejecución de sus planes de desarrollo.

La necesidad de analizar la situación actual y perspectiva del desarrollo regional del municipio de Othón P. Blanco según la percepción de los AC, desde un enfoque local/regional y en términos de la NGP, condujo a optar por un enfoque de análisis de múltiples criterios, en particular el modelo de la telaraña. Este enfoque se basa en un análisis sistémico, multivariable y multicriterio que permite la construcción de escenarios y la generación de estrategias, políticas y acciones para aproximarse a la imagen objetivo, que es el desarrollo local que promueve el desarrollo regional a través de la NGP.El

⁵Entrevista al Sr. Fausto Hernández, alto funcionario del COPLADE, Quintana Roo. 8 de agosto de 2008.

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.

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. La selección de las dimensiones y las variables se fundamentó en el marco teórico y conceptual del estudio, mientras que la selección de los criterios de evaluación se basó en la escala de Likert (1932) utilizada 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; en desacuerdo y; totalmente en desacuerdo. Cualquier adaptación que se haga a esta forma básica, se le conoce como “escala tipo Likert”. Para establecer los criterios de evaluación también se recurrió a la diferenciación semántica de Osgood, Suci y Tannenbaum (1957) que a partir de la lingüística tratan sobre la naturaleza y teoría del “significado” y presentan un método nuevo y objetivo para su medición, cuya aplicación ha sido muy útil para las encuestas de las ciencias sociales.

El diseño del modelo de telaraña quedó compuesto de un total de seis dimensiones analíticas: **1. Desarrollo económico regional, 2. Desarrollo regional espacial, 3. Desarrollo social, 4. Desarrollo sustentable, 5. Papel del Estado, y 6. Gestión**

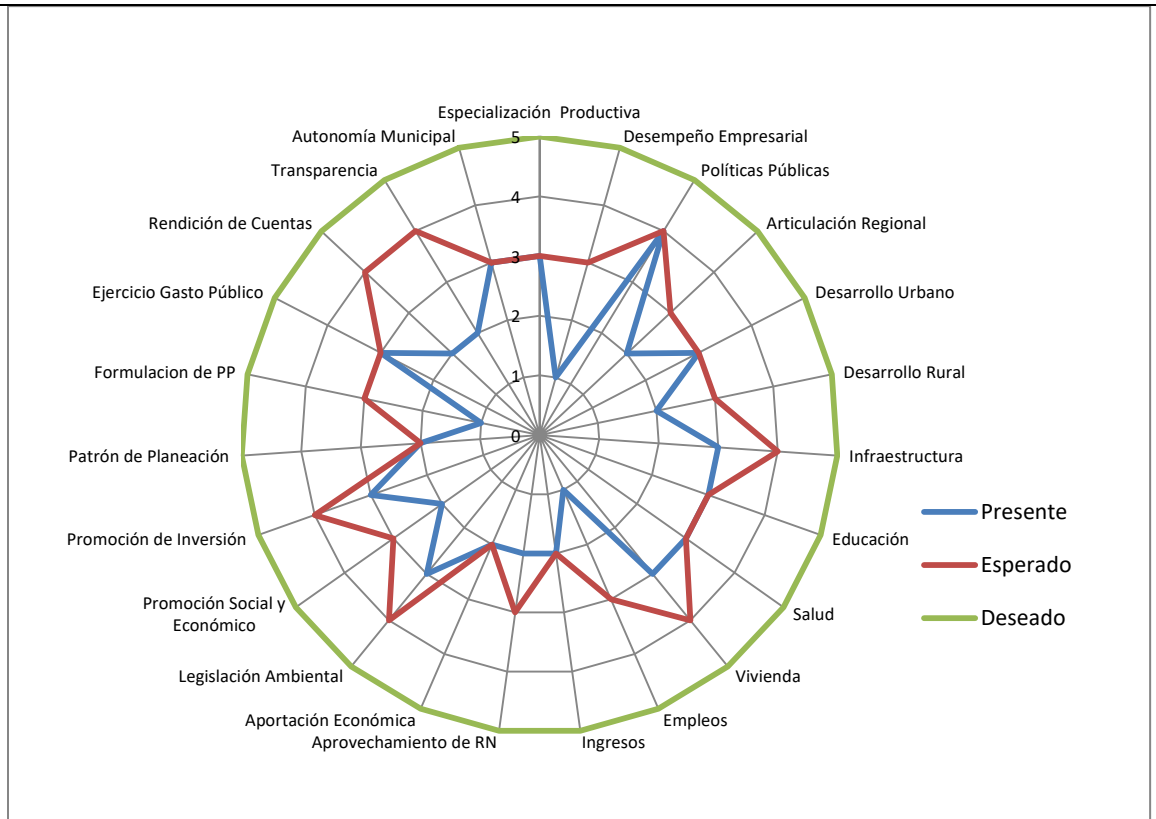
pública. En el diagrama, se aprecian las variables que en conjunto muestran el área de las dimensiones. El criterio de evaluación de mayor votación representa el punto fijado sobre la variable que permite el trazado de las respuestas para formar los distintos escenarios. Los criterios van de menor a mayor desempeño, por lo que los situados cercanos al núcleo son los de peor desempeño. 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.

El muestreo fue no estadístico considerando el perfil preponderantemente cualitativo del estudio, por lo que la selección de los 30 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, estatal y federal. 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.

Resultados: problemas que obstaculizan el desarrollo regional equilibrado en Quintana Roo

El estudio arrojó la evaluación de las variables, pero lo más importante fueron las 3 razones principales ordenadas de mayor a menos que aportaron los ACs como sustento a la evaluación emitida de las variables. Además de graficar la telaraña, el estudio nos permitió conocer las causas de los problemas, de sus tendencias e, igualmente importante, las propuestas de acción pública y de políticas que podrían eliminar los obstáculos a la gestión pública del municipio para encaminarlo a su desarrollo local y para el desarrollo regional de Quintana Roo.

Gráfica 1
Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco.
Visión Global.



Fuente: Elaboración propia con datos de entrevista realizada en el 2009-2010.

De manera integral, podemos notar que en el escenario presente las variables de menor desempeño son: desempeño empresarial, empleos y formulación de políticas públicas.

Lo que a continuación sigue, son las razones que en conjunto, los ACs ofrecieron como razones a las evaluaciones de las variables.

La causa del bajo desempeño empresarial fue atribuido a que la innovación 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 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 e innovación de empresas establecidas. 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, los ACs señalan que 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 a nivel estatal.

La primera problemática del empleo en Othón P. Blanco, señalada por los AC, es el predominio de la absorción de la mano de obra por la burocracia donde los sueldos son bajos y donde no necesariamente se emplea por perfiles y a profesionales. 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 se ha detonado y el campo permanece deprimido. Sin embargo, los ACs mencionaron que tanto en el turismo como en el campo se requiere 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 competencias dado que se basa en influencia política. También se mencionó la falta de relevancia del empleo con la vocación productiva del municipio que los ACs señalaron como agrícola y turística. 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 en causas y efectos propiciado por las empresas nuevas que actualmente se introducen a la economía local que demandan personal de poca preparación, agravado por las instituciones de educación que egresan a alumnos poco competitivos porque la fuente principal de empleo

en la economía local es la burocracia dado que aún no se aprovechan las potencialidades endógenas de producción.

En cuanto a la formulación de políticas públicas, los ACs señalaron dos problemáticas: 1. 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 y 2. la falta de preparación de las autoridades públicas, del 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. 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. En cuanto a la falta de preparación de los funcionarios públicos, toma relevancia la vinculación del sector público con las Instituciones de Educación Superior donde las cátedras y las investigaciones deberían enfocarse en los problemas locales con el objeto de preparar recursos humanos valiosos para proponer políticas públicas relevantes al desarrollo endógeno, local y regional del territorio.

En el escenario esperado, las variables que reportaron mayor avances son: desempeño empresarial, empleos, formulación de políticas públicas, rendición de cuentas y transparencia. Las variables de menor desempeño esperado son ingresos, aportación económica de los recursos naturales y patrón de planeación. Los ACs de Othón P Blanco señalaron la situación del ingreso en el escenario esperado poco alentador dado que vislumbran la ausencia de políticas públicas que enfoquen su atención en la elevación de la rentabilidad de las actividades económicas, por lo que se restringirá el crecimiento

económico del municipio. La prevalencia de esta situación económica desfavorable en el campo y en la ciudad mantendrá a la población dependiente de los subsidios como complemento a los ingresos. 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 niveles 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.

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.

Para el patrón de planeación, los ACs señalaron 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 e influye en la gestión pública al nivel de expulsar las propuestas hechas por el sector privado o por organizaciones civiles, 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 compromiso. En tercer

lugar se indicó 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 en el estado. 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 que se practican impulsadas desde la participación ciudadana. Estos conceptos que se traducen en prácticas de la NGP se están aplicando en muchas regiones de Europa, la India y China con resultados favorables para el desarrollo endógeno de las comunidades que gradualmente van eliminando la marginación y la pobreza.

Conclusiones: la superación del desigual regional en Quintana Roo

Roma (1998) nos define la política regional 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. Por consiguiente, la planeación económica se concatena con la implementación de políticas económicas dirigidas básicamente al desarrollo económico y a la corrección de los desequilibrios regionales. Esta implementación de 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 y microregión tiene necesidades particulares dado la dotación particular de sus capacidades productivas, por ende, solamente bajo un esquema específico y autónomo se podrá implementar planes,

estrategias y acciones más acordes para el desarrollo local a partir de las potencialidades endógenas.

García García (2002), 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) 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 cogestión en el quehacer público que busca el desarrollo local y endógeno juntamente con la ciudadanía para eliminar los desequilibrios regionales.

Una de las propuestas para superar los obstáculos del desarrollo regional en Quintana Roo es introducir la NGP para que la planeación, en el caso de los municipios y el estado, lo coordine el gobierno estatal pero operacionalizado por el municipal. El gobierno estatal debería fortalecerse con personal experto en planeación estratégica y regional, y el municipal con equipos de trabajo profesional para realizar trabajos sociales, encuestas, talleres participativos para capitalizar la cercanía con la sociedad y el conocimiento más particular del espacio en cuanto a sus potencialidades productivas. Para iniciar la planeación de largo plazo para el municipio, se debe movilizar el aparato municipal para realizar la planeación en esta microrregión con una metodología participativa, sectorial, temática con el levantamiento de un diagnóstico y las formulaciones de propuestas. Por su parte, el gobierno estatal debería tomar esta información de los municipios y planear el desarrollo local de cada uno, el desarrollo intermunicipales y el estatal. De esta manera se

potencializaría la articulación entre municipios y entre sectores: integrar la agricultura de Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, lo forestal de Othón P. Blanco y José María Morelos, la ganadería de Othón P. Blanco, José María Morelos, la artesanía de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas con el turismo de Benito Juárez, Solidaridad, Tulum, Cozumel e Isla Mujeres. La autonomía se practica en el proceso participativo de la planeación municipal para su desarrollo local y la regional de Quintana Roo.

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, eliminar la simulación, abrirse sin temor, sin timidez. Debe permitir la participación verdadera, dejar de hacerlo por cumplir, explotar sus posibilidades, conocer sus alcances, confiar en la gente, abandonar el temor a perder poder político de decisión. Una de las peticiones más importantes de los ACs fue el de despolitizar la administración pública y politizar a la sociedad.

El municipio no puede planear en cada periodo municipal. Por eso existen solamente acciones de corto plazo y la discontinuidad de los proyectos y programas. El estado planea a corto, mediano y a largo plazo para el desarrollo de los municipios, y en conjunto, para el propio estado. Los periodos municipales son para ejecutar la etapa de la planeación que le corresponde. El gobierno estatal podría solicitarle al municipal que realice, con su equipo de trabajo profesional, los seguimientos y controles de la planeación.

La NGPa través de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia lleva a atacar las causas del desequilibrio regional y no sus consecuencias. Para lograr lo anterior también es necesario llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso impulsando proyectos productivos que generen empleos bien remunerados con la finalidad de superar las políticas focalizadas de carácter asistencialistas que no resuelven de fondo el

problema de la pobreza y la marginación. La pobreza también se debe a la poca utilización de las capacidades humanas y de las potencialidades de los recursos, lo cual requiere, según Gasca (2004: 81) “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”.

**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.**

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 a la 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.

Los 30 ACs de Othón P. Blanco en primer lugar solicitaron dos aspectos: la participación ciudadana y políticas públicas para el campo. Recalaron 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 fueron los requisitos más clamados para aprovechar los programas y proyectos con financiamiento dirigidos a atender situaciones de marginación, como es el caso del campo. Los aspectos de la vinculación, la capacitación y la formulación de políticas públicas se integraron en la petición general de una NGP para el desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco y en extensión, para el desarrollo regional de Quintana Roo.

Es notorio 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, más autónomas. 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 impactan su crecimiento y desarrollo para terminar con la marginación.

Bibliografía

Alburquerque, F. (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Propiedad Intelectual N°. 117.452. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

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.

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.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 2006. Editorial Planeta.

Cabrero Mendoza, E. (2006). *Acción Pública y Desarrollo Local*. FCE. México.

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.

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.

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.

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. *Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo*.

Hirschman Albert O. (1981). *La estrategia del desarrollo económico*. Márquez de Silva Herzog María Teresa (Traductora). Fondo de Cultura Económica.

Likert, Rensis (1932). "*A Technique for the Measurement of Attitudes*". Archives of Psychology.

Myrdal, Gunnar (1968). *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México.

O'Donnell, Guillermo. (1999). "*Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas*" en Tokman V.E. y O'Donnell, 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.

Osgood, C.E., Suci, G.J., and Tannenbaum, P.H. (1957). *The measurement of meaning*. Urban, USA. University of Illinois Press.

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.

Roma Pujadas, J. F. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. España.

Stiglitz, Joseph E. (2006) *Making Globalization Work*. First Edition, Editorial Norton, USA.