

PERSPECTIVAS EMERGENTES DEL DESARROLLO REGIONAL

Capital territorial, política pública
y desarrollo endógeno local



Susana Suárez Paniagua

José Gasca Zamora

(coordinadores)



Unidad León
Escuela
Nacional de
Estudios
Superiores



Perspectivas emergentes del desarrollo regional

Capital territorial, política pública y desarrollo endógeno local

Susana Suárez Paniagua
José Gasca Zamora
(coordinadores)



Unidad León
Escuela
Nacional de
Estudios
Superiores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES
UNIDAD LEÓN
JUAN PABLOS EDITOR

México, 2020

Libro realizado con el apoyo del proyecto PAPIIT IN307917: “Análisis y valoración cualitativa de los componentes económicos, sociales, culturales y político-institucionales del capital territorial de la región Centro del estado de Guanajuato, diseño de estrategias que promuevan el desarrollo territorial”.

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Suárez Paniagua, Susana, editor | Gasca Zamora, José, editor.

Título: Perspectivas emergentes del desarrollo regional : capital territorial, política pública y desarrollo endógeno local / Susana Suárez Paniagua, José Gasca Zamora (coordinadores).

Descripción: Primera edición | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León : Juan Pablos Editor, 2020.

Identificadores: LIBRUNAM 2083304 | ISBN 978-607-711-580-9

Temas: Planificación regional -- México | Desarrollo económico -- México | Desarrollo sustentable -- México.

Clasificación: LCC HT395.M6.P47 2020 |DDC 307.760972 —dc23

PERSPECTIVAS EMERGENTES DEL DESARROLLO REGIONAL
CAPITAL TERRITORIAL, POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO
ENDÓGENO LOCAL

de Susana Suárez Paniagua y José Gasca Zamora (coordinadores)

Primera edición, 2020

D.R. © 2020, Susana Suárez Paniagua
y José Gasca Zamora (coordinadores)

D.R. © 2020, Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Superiores
Unidad León
Boulevard UNAM, Col. Predio el Saucillo y el Potrero 2011
León, Guanajuato, 36969, México

D.R. © 2020, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN: 978-607-711-580-9

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Impreso en México/Reservados los derechos

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
--------------	----

PRIMERA PARTE DESCUBRIENDO EL CAPITAL TERRITORIAL

1. EL CAPITAL TERRITORIAL Y EL DESARROLLO REGIONAL: NUEVAS PERCEPCIONES TEÓRICAS Y POLÍTICAS ADECUADAS <i>Roberto Camagni</i>	19
Introducción	19
1. El resurgimiento de los enfoques basados en la oferta	20
2. Hacia un enfoque cognitivo sobre el desarrollo territorial: el concepto de capital territorial	22
3. El capital territorial: una taxonomía teórica	27
4. La naturaleza teórica del capital territorial	40
5. Modalidades de acumulación y desacumulación del capital territorial: hacia políticas adecuadas	42
6. El capital territorial y el desarrollo regional	51
7. Conclusiones: del capital territorial al superávit territorial	55
2. EL CAPITAL TERRITORIAL: SOPORTE DEL DESARROLLO REGIONAL <i>Susana Suárez Paniagua</i>	65
Introducción	65
1. Nuevo enfoque de desarrollo: el territorial	67
2. El capital territorial	71

3. Capital territorial: soporte para el desarrollo regional	76
4. Conclusiones	97
3. CAPITAL TERRITORIAL Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL EN SUS TRES NIVELES	
<i>Ryzard E. Rózga Luter</i>	101
Introducción	101
1. Capital territorial, competitividad territorial y sus niveles	103
2. Competitividad de territorios nacionales (nacional)	108
3. Competitividad de las regiones (regional)	112
4. Competitividad de las empresas en lugares concretos (local)	115
5. Conclusiones	120

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES:
TRAYECTORIAS Y NUEVOS PARADIGMAS

4. TRAYECTORIA Y TRANSICIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN MÉXICO, 1980-2020	
<i>José Gasca Zamora</i>	127
Introducción	127
1. Referentes teóricos en el diseño de políticas territoriales	129
2. El Sistema Nacional de Planeación y el gasto público federalizado	139
3. Globalización económica: efectos en el desarrollo territorial y el rediseño de políticas públicas	147
4. El ordenamiento territorial como política de Estado	160
5. Arreglos institucionales para el ordenamiento y promoción del desarrollo territorial en su etapa reciente	163

6. Estrategias territoriales y proyectos de impacto regional	170
7. Consideraciones para el diseño y gestión de las políticas públicas de desarrollo territorial en México	175

TERCERA PARTE

CAPITAL TERRITORIAL Y DESARROLLO ENDÓGENO LOCAL
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

5. EL CONOCIMIENTO TRADICIONAL: CAPITAL TERRITORIAL IMPORTANTE PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO SOSTENIBLE <i>Arlene Iskra García Vázquez</i>	193
Introducción	193
1. El conocimiento tradicional	197
2. Importancia del conocimiento tradicional para el desarrollo endógeno sostenible	205
3. Hacia la construcción de capital sinérgico	226
6. MORTALIDAD, CAUSAS Y EFECTO EN EL CAPITAL TERRITORIAL. UN ANÁLISIS A ESCALA MUNICIPAL PARA GUANAJUATO <i>Carlos Galindo Pérez</i> y <i>María del Carmen Juárez Gutiérrez</i>	237
Introducción	237
1. ¿Cómo afecta la mortalidad el capital territorial?	238
2. Diagnóstico espacial de la mortalidad en Guanajuato	241
3. Entre el estatismo y la movilidad por mortalidad	251
4. A manera de síntesis	256
7. CAPITAL NATURAL Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL EN EL CORREDOR CENTRAL URBANO DE GUANAJUATO <i>Jairo Agustín Reyes Plata</i>	261
Introducción	261
1. El desarrollo sostenible y la competitividad urbana	264

INTRODUCCIÓN

En la década de los noventa del siglo XX, distintas ciencias sociales desplegaron varias conexiones interdisciplinarias que tenían un objetivo abiertamente emancipador y político. El concepto de territorio fue clave en este proceso, porque se concibió como una categoría de confluencia de diferentes disciplinas. Las distintas lecturas que propusieron reinterpretar y reivindicar un nuevo sentido epistémico desde los estudios territoriales surgieron dentro de una renovada tradición humanista, que marcó una ruptura con los enfoques estructuralistas fincados en el racionalismo emanado de la modernidad y sus metadiscursos ampliamente difundidos.

Esta reorientación partió de una crítica a los reduccionismos y simplificaciones que estaban presentes en las ideas y proposiciones dominantes sobre el espacio, considerado como un receptáculo vacío e inerte, inteligible, neutral e inmutable. Tradicionalmente, el tratamiento de las múltiples dimensiones que se reconocen en los territorios y las regiones se había acotado a identificar temas y luego clasificarlos mediante delimitaciones para explicar sus patrones de distribución, los factores que operan en su localización, o bien para determinar las configuraciones resultantes de las interacciones entre elementos físico-ambientales y de orden social.

La concepción emergente resignificó al espacio como producto social, es decir que éste no es independiente de las prácticas sociales y, por tanto, está cargado de sentidos e intencionalidades que favorecen variadas espacialidades, y éstas a su vez influyen en nuevas prácticas sociales; en otras palabras, el espacio no es ajeno a los sujetos, ya que sus prácticas producen espacialidades y éstas contribuyen a moldear a los sujetos en una relación dialéctica.

Este giro epistémico que se registró en la dimensión espacial puso de relieve el papel del sujeto como clave de la territorialidad, promovió el ascenso de nuevas perspectivas de análisis que se incorporaron en distintas disciplinas sociales, pero sobre todo fincó las bases para un fructífero diálogo interdisciplinario y nuevos cruces transdisciplinarios desde los que se impulsó la formación de cuerpos académicos y posgrados con una agenda de interés en el desarrollo regional y territorial; las propias intervenciones y los ejercicios de política pública gubernamental tampoco fueron ajenas a las nuevas orientaciones que se gestaron dentro del enfoque territorial emergente.

Si bien hubo un cierto consenso en que el territorio y la construcción de territorialidades pueden abordarse desde una perspectiva sistémica con énfasis en los actores sociales, su interpretación no ha tenido un sentido unívoco. Así, por ejemplo, la perspectiva institucional considera que las rutinas, códigos, normas y reglas de asociación son elementos clave en las formas de regulación de las prácticas sociales y económicas. Las instituciones resultan significativas porque están asociadas a contextos locales y regionales específicos y ofrecen ventajas para la organización, la cooperación, el aprendizaje y la innovación. Desde otra mirada, el enfoque evolucionista reconoce la importancia del tiempo desde trayectorias dependientes (*path dependency*), es decir, considera que un proceso en un lugar determinado está asociado a la secuencia de decisiones pasadas tomadas por los actores y no sólo de las condiciones coyunturales, lo que implica que el desarrollo presente tiene un fuerte vínculo con la historia del lugar, en otras palabras, esta enraizado en tiempo y espacio. Finalmente, los enfoques territoriales están avanzando dentro de lo que se reconoce como la perspectiva relacional, desde la que se considera que una de las claves en la comprensión de la territorialidad son las interacciones y las acciones sinérgicas de los agentes territoriales; desde dicha postura se trata de superar las falsas dicotomías y tensiones frecuentes entre escalas, particularmente entre las partes y el todo, lo micro-macro y lo local-global, se trata de entender las relaciones sociales como sistemas territoriales multiescalares y multisituados, articulados en campos de conexiones y flujos.

Derivado de lo anterior, han surgido nuevas lecturas que han contribuido a delinear una manera heterodoxa de analizar las prácticas socioespaciales, las cuales resultan fundamentales pa-

ra explicar las trayectorias por las que se orientan, conducen y son impulsados los territorios. Estos marcos de interpretación han propuesto distintas categorías, metodologías y formas operativas que sugieren una valoración multidimensional y comprensiva de explicar y promover el desarrollo territorial.

Derivado de ello, se han postulado al menos tres modalidades distintas, pero con aspectos en común, que sugieren rutas y principios particulares que ponen de relieve los factores, mecanismos e interacciones que juegan en el desempeño de los territorios y que a la vez se visualizan como marcos para promover su gobernanza: “capital territorial”, “desarrollo endógeno territorial” y “cohesión territorial”. El capital territorial se refiere al conjunto de activos delimitados geográficamente de naturaleza territorial, tanto materiales e inmateriales como naturales y sociales, en los cuales reside el potencial de competitividad de las regiones y lugares. El capital territorial no sólo significa la disponibilidad de atributos del territorio, el enfoque apela a su dotación de recursos, propiedades e interacciones, permitiendo identificar los potenciales y posibilidades de construir un entorno particular que contribuya a aumentar la capacidad de los actores locales y desarrollar o impulsar las formas de valorizar y utilizar sus activos.

El desarrollo territorial endógeno destaca la importancia de iniciativas emprendedoras de los agentes, la formación de redes de colaboración, la difusión de las innovaciones y del conocimiento. Dicha postura también plantea la necesidad de descentralizar recursos y empoderar a actores locales con el propósito de transitar de una perspectiva anclada en actores gubernamentales, subsidiaria y de dependencia de recursos exógenos, a otra que promueva distintas formas de descentralización y el desarrollo de capacidades internas de los territorios. La ruta del desarrollo endógeno territorial postula que es imprescindible considerar a quienes son los principales animadores y beneficiarios de este proceso, es decir, el enfoque apela al papel proactivo de los seres humanos. La relevancia de ello radica en que las personas pueden construir y alcanzar capacidades técnicas, cognitivas, organizacionales e institucionales que les permitan formular estrategias y proyectos para generar recursos y otros beneficios.

Finalmente, la acepción de cohesión territorial supone un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de

objetivos, como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un proyecto territorial común que conjuga una perspectiva solidaria con principios de justicia espacial. La idea implica acciones que puedan contribuir a configurar un proyecto común para los territorios donde, además de elementos de compensación para la reactivación productiva y generación de ingreso, considera la necesidad de reforzar la densificación de relaciones sociales, la identidad, así como la sostenibilidad ambiental. La cohesión territorial se trata de una aproximación a una política integral que no sólo abarca cuestiones de equidad o solidaridad interterritoriales, sino también incorpora objetivos de integración/coordinación de las distintas políticas con incidencia territorial.

Estas rutas emergentes marcan una ruptura dentro de las formas de planeación y gestión del desarrollo territorial, pues consideran que el territorio no es sólo el ámbito de intervención desde una relación de dominio de los actores gubernamentales, noción asociada al contorno político-administrativo objeto de las intervenciones gubernamentales; tampoco es el resultado de los ejercicios localizados de inyección de inversiones públicas y privadas o la intermitente transferencia de recursos dirigidos hacia poblaciones objetivo. En lugar de ello, tienen en común la idea de que el territorio encuentra su fundamento como espacio relacional, apropiado, organizado y operado por múltiples actores. La relevancia de ello radica en que las personas pueden construir y alcanzar capacidades técnicas, cognoscitivas, organizacionales e institucionales que les permita formular estrategias y proyectos para generar recursos y otros beneficios desde una posición entrelazada a sus territorios de vida y de trabajo.

Esta obra es el resultado de un esfuerzo colectivo y multidisciplinario para avanzar en México y en el estado de Guanajuato en la revisión, análisis y discusión del enfoque del desarrollo territorial desde las perspectivas anteriores. Conjuga distintas lecturas sobre el estado del conocimiento del enfoque de capital territorial, a la vez que permite discernir sobre la evolución y transición de los enfoques de la política territorial e indagar en casos concretos que utilizan nuevos parámetros interpretativos de lo territorial y el desarrollo territorial. Estos tres ejes permitieron ordenar el contenido del libro en el mismo número de partes. La primera

parte se compone de tres capítulos que ofrecen el marco conceptual del enfoque de capital territorial; la segunda contiene un amplio capítulo sobre la evolución de los enfoques de política territorial y su diseño y aplicación de estrategias en México; finalmente, la tercera parte cuenta con tres capítulos que incursionan en aspectos particulares de capital territorial, políticas públicas y desarrollo endógeno local.

El volumen que se ofrece al lector plantea que existen formas cualitativamente diferentes de conceptualizar los enfoques, diseñar las políticas públicas y emprender intervenciones locales y regionales orientadas al desarrollo territorial. Sobre todo, se trata de avanzar en una agenda de investigación donde las personas, las comunidades, organizaciones e instituciones puedan aprovechar sus activos territoriales y desplegar sus capacidades internas para formular estrategias y proyectos a fin de mejorar la calidad y sostenibilidad de sus entornos de vida.

Esta obra contó con la valiosa colaboración de especialistas de larga trayectoria académica y jóvenes investigadores de reciente incorporación, lo cual definió una particular combinación entre académicos experimentados y futuras promesas en el campo de los estudios territoriales. Fue un privilegio contar participación del doctor Roberto Camagni, profesor-investigador del Instituto Politécnico de Milán, quien es uno de los precursores del enfoque de capital territorial. Las aportaciones también provinieron de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Económicas y el Instituto de Geografía, así como de un entusiasta grupo de la Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León, sede académica desde la cual surgió la iniciativa y coordinación de la investigación que dio origen a este proyecto editorial.

Los coordinadores