

LA TOMA DE DECISIONES Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS ESPACIOS LOCALES: Una Incursión en la Planeación del Desarrollo Ejercida Desde el Estado de México

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.12600>

Recibido en: 17/12/2021

Aceptado en: 7/4/2022

Isaac Enríquez Pérez¹

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo introducir y ampliar el análisis y estudio de los procesos de planeación en las escalas subnacionales con miras a comprender el sentido de las decisiones públicas y la relación orgánica y la tensión que se suscita entre los flujos globales y los espacios locales. Para acercarnos a ello, se abordaron – en clave de comparabilidad respecto a otros gobiernos subnacionales – los llamados Planes de Desarrollo del Estado de México diseñados y ejercidos entre 1993 y el año 2020 con el fin de identificar sus principales concepciones y líneas estratégicas que le dan forma a las acciones e intervenciones del gobierno de esa entidad federativa mexicana, signada por una continuidad de sus élites político/tecnocráticas en el poder local. A su vez, se incursiona en el debate teórico en torno a la relevancia de los espacios locales y la transformación de las funciones estratégicas de los gobiernos subnacionales en el contexto de la intensificación de los procesos de globalización y de las tensiones que se suscitan con procesos como el desarrollo territorial.

Palabras clave: gobiernos subnacionales; espacios locales; planeación; políticas públicas; desarrollo territorial; élites político/tecnocráticas locales.

DECISION MAKING AND DESIGN OF PUBLIC POLICIES IN LOCAL SPACES: A FORAY INTO DEVELOPMENT PLANNING EXERCISED FROM THE STATE OF MEXICO

ABSTRACT

This article aims to introduce and expand the analysis and study of planning processes at subnational scales with a view to understanding the meaning of public decisions and the organic relationship and tension that arises between global flows and local spaces. To get closer to this, the so-called Development Plans of the State of Mexico, designed and carried out between 1993 and 2020, were addressed – in terms of comparability with respect to other sub-national governments – in order to identify their main conceptions and strategic lines that give it it shapes the actions and interventions of the government of that Mexican federative entity, marked by a continuity of its political/technocratic elites in local power. At the same time, it delves into the theoretical debate around the relevance of local spaces and the transformation of the strategic functions of subnational governments in the context of the intensification of globalization processes and the tensions that arise with processes such as territorial development.

Keywords: subnational governments; local spaces; planning, public policies; territorial development; local political/technocratic elites.

¹ Autor Correspondente: Sociólogo con un Posgrado en Historia del Pensamiento Económico y un Doctorado en Economía del Desarrollo; Investigador Titular en El Colegio Mexiquense, A. C. y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT). Temas de especialización: estudios sobre el desarrollo, políticas públicas, funciones del Estado en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, organismos internacionales, economía política internacional, teoría y política del desarrollo local/regional. <http://orcid.org/0000-0003-1361-5381>. isaacep@unam.mx

INTRODUCCIÓN

La construcción de las decisiones públicas en los espacios locales está en función de la correlación de fuerzas que predomine en ellos, así como del perfil ideológico y de la pericia técnica de las élites políticas locales y de sus funcionarios dedicados al proceso de planeación. A su vez, inciden las circunstancias, factores y el carácter específico de los problemas públicos; los rasgos propios del sistema político nacional y el comportamiento de las élites políticas; y la gravitación desplegada desde la red de organismos internacionales que despliegan agendas de política pública y narrativas que generan significaciones en torno a los problemas públicos y las maneras de enfrentarlos en los espacios locales/nacionales. Esas decisiones públicas – en parte – se condensan en documentos estratégicos que evidencian el perfil, prioridades y posibles acciones del gobierno que los diseña. A través de esas directrices de política pública, los gobiernos subnacionales y/o locales esbozan el ideario que les identifica; al tiempo que sincronizan su lenguaje con el propio de otros niveles de la administración pública o con el discurso emanado de entidades supranacionales.

Una de las tendencias mundiales desplegada en las últimas décadas consiste en la traslación de los imperativos de los proyectos de desarrollo desde los gobiernos nacionales a los espacios locales y a sus administraciones públicas, así como la reivindicación de lo local como la dimensión donde se expresa de manera más acabada la interacción con los flujos globales y sus múltiples contradicciones. En esta ruptura se privilegió la estabilización de las principales variables macroeconómicas en detrimento de las consideraciones del crecimiento económico, de tal manera que el fomento del desarrollo fue obviado o, a lo sumo, delegado a los gobiernos subnacionales y/o locales y a las interacciones de éstos con la iniciativa privada. Esta tendencia es posible identificarla en una sociedad subdesarrollada como la mexicana que, con el desmonte del Estado desarrollista, fueron transferidas funciones, atribuciones y presupuestos a los gobiernos subnacionales. De ahí la importancia de voltear la mirada a los procesos de planeación en entidades federativas como la del estado de México ubicada en la región central de la nación azteca.

Tomando en cuenta los anteriores planteamientos, se esbozan algunos interrogantes que le dieron forma a la investigación que subyace en el presente texto: ¿Por qué adquieren relevancia los espacios locales y sus esquemas de planeación de cara a la intensificación de los procesos de globalización? ¿Cuáles son las funciones y los márgenes de maniobra de los gobiernos subnacionales en el curso de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo? ¿De qué manera se inserta una entidad federativa como el estado de México en procesos exógenos que inciden en su desarrollo? ¿Cuál es el sentido de las decisiones públicas del gobierno subnacional del estado de México y cómo las expresa en documentos de política pública? ¿Cuáles son las estrategias de política más relevantes adoptadas por el gobierno del estado de México entre 1993 y el año 2020? A partir de estas preguntas orientadoras resulta pertinente plantear que el objetivo principal de la investigación consistió en identificar, analizar e interpretar el sentido de las decisiones que se traducen en directrices e instrumentos de política pública en un gobierno subnacional como el del estado de México, reconociendo en ello el perfil de las élites políticas locales, el carácter contradictorio del desarrollo territorial y el curso mismo de los procesos de planeación. Para cumplir con este objetivo, la metodología se fundamentó en la realización de un análisis sistemático de documentos estratégicos como el denominado Plan de Desarrollo del

Estado de México con la finalidad de identificar en sus distintas versiones los problemas públicos señalados como prioritarios por los tomadores de decisiones; la concepción o las concepciones sobre el desarrollo expresadas en dichos documentos oficiales; así como las estrategias que inspiran las acciones concretas del gobierno de esta entidad federativa. No menos importante fue la necesidad de analizar la relación orgánica que pueda suscitarse entre estos instrumentos de política propios del gobierno subnacional y los documentos estratégicos del gobierno federal – pensemos en el llamado Plan Nacional de Desarrollo – o aquellos que se difunden desde organismos internacionales interesados en los procesos de planeación en las escalas nacionales.

Una tesis que le dio forma al presente artículo y que se enlaza con el objetivo de investigación expuesto, sería la siguiente: la toma de decisiones y el mismo proceso de planeación en los gobiernos subnacionales y/o locales está en función del carácter contradictorio, asimétrico y disruptivo que adopta en el territorio la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. No menos importante es la densidad institucional y las capacidades organizacionales con que cuentan esta modalidad de gobiernos para hacer frente – o no – a estas contradicciones, a los desequilibrios territoriales y a las condiciones de incertidumbre que prevalecen en las sociedades contemporáneas. De tal forma que es en las políticas públicas donde se expresa el tipo de institucionalidad que los gobiernos subnacionales pretenden configurar para canalizar las conflictividades, atender los problemas públicos y para esbozar las posibles soluciones que los mismos precisan.

EL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LOS ESPACIOS LOCALES Y DE LA PLANEACIÓN EN EL CONCIERTO DE LA GLOBALIZACIÓN

El mundo contemporáneo se caracteriza por una densa red de intercambios y flujos globales de distinta índole que van desde mercancías – legales e ilegales –, insumos, capitales, inversiones y divisas, hasta conocimientos, información, símbolos, personas, oleadas migratorias, y agentes patógenos, que imponen desafíos y abren problemas públicos multifacéticos en las sociedades nacionales. La globalización no solo consiste en un proceso de compresión del mundo como un todo articulado, único y a la vez diferenciado, sino que también supone la transcontinentalización de las relaciones sociales, así como una tendencia a la re-espacialización y re-territorialización de la vida social tras formarse redes de intensa interconectividad y flujos. Se trata de un proceso sociohistórico inédito que no se expresa de manera homogénea y armoniosa en el territorio, sino que interioriza las contradicciones y las desigualdades propias del capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio (para profundizar en esta noción de globalización véase IANNI, 1997; HELD; GOLDBLATT; PERRATON, 1999; HELD; MCGREW, 2002; ENRÍQUEZ PÉREZ, 2018b).

La globalización se caracteriza por una estructuración y sincronización orgánica y funcional de los territorios y de las relaciones sociales, de tal manera que los flujos de distinto tipo no reconocen fronteras geográficas ni temporales, a la vez que son regidos por la simultaneidad, instantaneidad y virtualidad de las interacciones e interconexiones, de tal modo que el despliegue de la acción social no precisa de la presencia o cercanía en un espacio determinado. La acción social y la interconectividad se reconfiguran para gestar una supra-territorialidad y una densa red de intercambios en las cuales los individuos se desanclan de los Estados-nación y del territorio inmediato donde nacen y despliegan su vida cotidiana, trastocando con ello sus identidades, prácticas e instituciones. De ahí que los espacios locales adquieran una relevancia

inédita, pues en ellos se configuran, concretan y materializan – en clave multidireccional – los procesos de globalización y sus contradicciones.

Aunque la metáfora de el *fin de la geografía* (O'BRIEN, 1992) es una tentación en la cual puede incurrir el análisis, lo que se suscita entre la globalización y los espacios locales es una relación dialéctica regida por un condicionamiento recíproco. En otras palabras, en la endogeneidad territorial inciden factores, circunstancias, relaciones estratégicas y fuerzas exógenas, pero éstas – a su vez – precisan de los espacios locales para gestarse, proyectarse y escalar en el curso que adoptan los flujos globales. Es en los espacios locales – y en su carácter diferenciado – donde se concentran y afianzan los procesos de acumulación y las estructuras de poder y dominación. En los espacios locales es posible erigir a la identidad como un dique contenedor que resguarde a los individuos y comunidades de los desafíos y temores que impongan los flujos globales y su carácter no pocas veces irrestricto; al tiempo que en aquellos se reafirma el sentido de pertenencia, las lealtades, los simbolismos que cohesionan a los individuos, y los rasgos *sui generis* de esas sociedades. La dotación de infraestructura básica, la creación de economías de escala, las capacidades industriales y tecnológicas, la formación y capacitación de la fuerza de trabajo, las vocaciones territoriales, el llamado *business environment*, y las mismas plataformas exportadoras de insumos maquilados que le dan forma a los sistemas internacionales de producción integrada y a los encadenamiento mercantiles mundiales, en caso de gestarse, se despliegan desde los espacios locales y se sustentan en decisiones – sean públicas o privadas – orientadas a la construcción de mercados y a la (re)distribución de la riqueza. Particularmente, la relación sinérgica entre el factor empresarial y el desarrollo económico se materializa en los espacios locales (sobre esta relación véase ENRÍQUEZ PÉREZ, 2018a), y es en ellos donde resulta posible crear oportunidades para que las empresas ocupen mercados y rivalicen en los procesos de acumulación de capital.

Más aún, en los espacios locales es posible que las ventajas comparativas y su posición en el mercado se amplíen y fortalezcan con la simbiosis de factores tanto endógenos como exógenos. Aunado a la relevancia de la productividad y del residuo tecnológico, todo lo anterior configura elementos básicos para el posicionamiento y la inserción ventajosa – o desventajosa, cuando no se cuenta con ellos – de los territorios y las poblaciones en los mercados globales.

Con la fragmentación y dispersión territorial de las cadenas de valor y con la misma emergencia de *espacios globales para la toma de decisiones*, no son territorios nacionales los que se insertan en su totalidad sino que son espacios locales específicos los que se articulan o se mantienen al margen de la lógica adoptada por los flujos globales. Es más, en las sociedades subdesarrolladas se gestan procesos de *articulación hacia afuera* y de *desarticulación hacia adentro* de espacios locales dinámicos que prescinden de segmentos territoriales marginales del resto del país.

Un ejemplo de lo anterior sería el caso de México y la configuración histórica de las macro-regiones Norte, Centro y Sur. Particularmente, el desequilibrado desarrollo territorial y los modelos económicos adoptados históricamente hicieron del Sur-Sureste mexicano – salvo sus polos turísticos dinámicos – una constelación de territorios marginados de los procesos de acumulación de capital y de los flujos de inversión pública. De tal manera que se configuran *espacios de reserva* (sobre esta noción véase TORRES TORRES; GASCA ZAMORA, 2006), cuyas condiciones socioeconómicas son exacerbadas por los desplazamientos forzados derivados de la violencia institucionalizada y de la violencia criminal; así como por la lógica asimétrica y

excluyente de procesos de integración económica como el anteriormente denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) – hoy conocido como T-MEC.

Más todavía, los espacios locales – especialmente cuando poseen cierto dinamismo y ventajas competitivas – pueden dotarse de capacidades para crear, reproducir y expandir innovaciones tecnológicas, organizacionales e institucionales que contribuyen a la configuración de economías de aglomeración y a eslabonamientos de cadenas productivas. Dos ejemplos paradigmáticos de lo anterior serían las llamadas tecnópolis – pensemos en el Silicon Valley, la Carretera 128 de Boston, la ciudad científica de Tsukuba en Japón, entre otras – en tanto nuevos complejos urbanos, científicos y tecnológicos fundamentados en las tecnologías de la información y la comunicación (CASTELLS; HALL, 1994); el complejo industrial aeroespacial de São José dos Campos (Brasil), que se conformó como epicentro de una red de centros e institutos de investigaciones *high tech* que conforman sinergias con el sector de las telecomunicaciones, las industrias automotriz, electro-electrónica, metalúrgica y bélica, teniendo como eje de tracción a la industria aeronáutica (sobre este caso véase DAMIANI, 2018). En estas experiencias destaca la simbiosis entre la universidad, la empresa privada, el Estado, y las capacidades de innovación fundamentadas en pautas culturales que forman capital social. En el mismo Brasil – siguiendo una ideología neodesarrollista – destaca el Estado de Pernambuco y el activismo del sector público para impulsar – entre los años 2007 y 2014 – la expansión del crecimiento económico a través de políticas públicas que estimularon la desconcentración industrial recurriendo a la inversión en infraestructura productiva, a incentivos tributarios y a subsidios federales. De tal manera que se apostó con estas medidas a revalorizar los espacios locales y a reducir las brechas y las desigualdades regionales mediante la creación – desde el sector público – de ambientes propicios para atraer inversiones y empresas con el fin de detonar la acumulación de capital industrial (sobre esta experiencia véase SARABIA; MORA, 2021).

Propiamente las dimensiones simbólico/culturales del desarrollo son revalorizadas en los espacios locales por su carácter estratégico en la creación de endogeneidad territorial y de proyectos alternativos de desarrollo. La construcción y acumulación de capital social, la gestación de organización comunitaria autogestiva y la formación de instituciones informales pueden emerger desde los espacios locales para detonar experiencias de desarrollo.

Más allá de los determinismos, cabe enfatizar que entre los procesos globales y los espacios locales existen condicionamientos multidireccionales que no son mutuamente excluyentes debido a la interdependencia que entre ellos subyace. Si lo local y lo global no son contrapuestos es por su carácter dialéctico entretejido que asumen en el territorio y por las fronteras indefinidas o difusas que existen entre ellos. En suma, lo local le da forma a lo global y, a su vez, lo global está contenido y se manifiesta de manera diferenciada en lo local. En buena medida, esta simbiosis puede modelarse desde los gobiernos subnacionales y sus distintos instrumentos de intervención. En última instancia, lo global se configura, proyecta y gestiona desde lo local.

Aunque los flujos globales y la expansión de la sociedad red se encuentran signados por la incertidumbre y la fragmentación territorial, los gobiernos subnacionales y locales – a través de la planeación y de sus estrategias de intervención – pueden atemperar estos fenómenos exógenos. En ese sentido, si existe solidez en los entramados institucionales es posible que los procesos de planeación tornen a los espacios locales como una posibilidad para enfrentar y contener los efectos sociales y ambientales negativos derivados de la expansión e integración

global del capitalismo. A su vez, con las políticas públicas los espacios locales pueden conducir la inserción, convivencia y/o contención respecto a los flujos globales; al tiempo que la misma globalización – y, particularmente, los *espacios globales para la toma de decisiones* (sobre esta noción véase ENRÍQUEZ PÉREZ, 2019) – condiciona y le da forma a las decisiones públicas y a los procesos de planeación. Si los espacios locales se articulan en redes territorialmente dispersas y si los mismos problemas públicos tienen resortes globales, entonces la autonomía de aquellos y de sus procesos de planeación tiende a erosionarse. De ahí que en las políticas públicas gravitan intereses, decisiones y acciones de agentes que están más allá de los espacios locales. Más todavía: inciden fuerzas y poderes fácticos que escapan al control y potestades de los mismos Estados; de tal forma que la economía mundial, la política internacional y la creciente interdependencia forman parte crucial de la racionalidad de quienes toman las decisiones en los espacios locales. Los mismos gobiernos subnacionales y locales y la agenda pública que reivindican se correlacionan con los acontecimientos y decisiones públicas suscitadas en otros países y espacios locales que gozan de mayor jerarquía urbana e influencia a la hora de posicionar los intereses creados, prioridades e ideologías de sus élites políticas y empresariales en el debate público mundial. De tal manera que con todo ello se apuesta a una estandarización, armonización, sincronización, homogeneización y coordinación de políticas públicas a escala plantearía.

LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES ANTE LOS DESEQUILIBRIOS DEL DESARROLLO TERRITORIAL: Notas Iniciales Para Identificar sus Funciones Estratégicas

Si bien los gobiernos subnacionales pueden comprender al sector público del municipio y de entidades de la administración pública que despliegan su jurisdicción política en ámbitos territoriales o regionales más amplios como el estado o la entidad federativa, el Departamento, la Provincia, el Cantón, el Óblast, el estado federado, o la Comunidad Autónoma, aquí nos referiremos a estas últimas entidades subnacionales dotadas de leyes propias, pero a su vez regidas en ciertos rubros por un poder político central de alcance nacional. En el caso de México, se les denomina estados o entidades federativas por pertenecer a un sistema federal o a una federación.

Una de las tendencias mundiales marcadas desde la década de los setenta es la descentralización y el protagonismo alcanzando por los gobiernos subnacionales. Particularmente, estos gobiernos se orientaron desde entonces a crear y expandir las capacidades de los territorios subnacionales; lo cual se acompañó con la traslación de funciones y atribuciones desde los gobiernos nacionales. De ahí que la descentralización reforzase esa proclividad al representar la canalización, transferencia y delegación de poderes, competencias, funciones y recursos desde la administración pública central a niveles de gobierno locales, subnacionales y/o regionales que se encargarían de su gestión en territorios dotados de relativa autonomía para tomar decisiones en torno a problemas públicos próximos o inmediatos.

Estas tendencias descentralizadoras se acompañaron del imperativo de arraigar la estabilidad política en los espacios locales tras dirimir los conflictos y repartirse el poder político entre las élites políticas nacionales y las locales. Aunque estas estrategias pueden suponer para los gobiernos centrales la posibilidad de incrementar los riesgos de inestabilidad macroeconó-

mica tras crecer el endeudamiento de los gobiernos subnacionales derivado de los limitados recursos transferidos desde los gobiernos centrales y la base estrecha para hacerse de ingresos fiscales propios en los ámbitos locales.

No menos importante, a la par de las tendencias descentralizadoras y la apuesta por la autonomía en los gobiernos subnacionales, es el hecho de que la escisión entre el poder y la política vació de sentido varias de las funciones reguladoras de los gobiernos nacionales, e importantes segmentos de la institucionalidad global y de las regulaciones tienen un epicentro supranacional que condiciona la centralidad del Estado-nación y abre paso a la privatización del poder. De ahí que sean ciudades y territorios dinámicos y concentradores de innovaciones tecnológicas, institucionales y organizacionales los que adquieren mayor protagonismo en las últimas décadas tras interactuar con agentes y fuerzas gubernamentales y privadas extraterritoriales que inciden en la configuración de las agendas públicas.

La transferencia intergubernamental de competencias, potestades y recursos fiscales ampliaron las funciones de las administraciones públicas subnacionales y locales, y entonces adquirieron protagonismo en la provisión y gestión cotidiana de servicios públicos como la educación, la salud, la recreación y otros bienes públicos regionales; aunque el diseño de estas políticas sectoriales no pocas veces procede del gobierno central. Otras potestades se centran en la construcción de infraestructura regional orientada a caminos y transporte, así como a vivienda, obra pública, planeación urbana y ordenamiento territorial, sin descuidar aspectos relacionados con la expansión territorial del aparato productivo y su inserción en los sistemas internacionales de producción integrada. No menos importantes son sus esfuerzos en materia de planeación territorial y de regionalización con criterios de programación del gasto público y de las intervenciones de esos gobiernos. La preservación del patrimonio simbólico/cultural, arqueológico y arquitectónico son también potestades de los gobiernos subnacionales en su papel por cultivar las identidades territoriales y la memoria histórica. Segmentos de las políticas sociales compensatorias y focalizadas; así como estrategias para la preservación ambiental, también le dan forma a las intervenciones de los gobiernos subnacionales y a sus políticas de desarrollo territorial.

Cabe acotar que respecto al gasto público ejercido por los gobiernos subnacionales existen estudios que evidencian una relación directa de y productiva de aquel con el crecimiento económico – como en el caso de los Estados brasileños entre los años 1995 y el 2010 (GUERRA SOUSA; PAULO, 2016) –; aunque también en este mismo caso se muestra una ambivalencia al presentarse un impacto improductivo de la inversión gasto público en materia de gasto corriente y de capital.

A su vez, con las transformaciones económicas de las últimas décadas y el relativo desvanecimiento de la centralidad de los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales ejercen una especie de paradiplomacia a partir de cierto activismo en las relaciones internacionales tras construir contactos político/estratégicos con ciudades, gobiernos subnacionales y entes privados de otros países; afianzar mecanismos transnacionalizados de cooperación; y desplegar labores de promoción territorial para el establecimiento de inversiones y para el intercambio comercial de insumos, bienes y servicios (sobre estas funciones de internacionalización territorial véase LACHAPPELLE; PAQUIN, 2005; JIMÉNEZ, 2012; ZEPEDA MARTÍNEZ, 2018). Entonces, si los gobiernos subnacionales de regiones dinámicas despliegan una internacionalización territorial y actúan más allá de sus fronteras nacionales, despliegan funciones de

intermediación entre lo local y lo global en aras de enfrentar los desafíos exógenos y aprovechar las oportunidades que abre la integración a redes transterritoriales. Con esta función gubernamental, desde los espacios locales se propician procesos de aprendizaje a partir de experiencias compartidas con otros territorios; se accesa a recursos de distinto tipo; y se conforman redes de intercambio, cooperación internacional e integración económica. De tal forma que esa paradiplomacia asume un carácter estratégico en la lógica misma del desarrollo territorial.

Los gobiernos subnacionales pueden erigirse en articuladores y mediadores de los múltiples agentes y organizaciones, tanto internos como externos, que le dan forma al carácter contradictorio del desarrollo territorial. Empresas, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, comunidades de base, líderes de la opinión pública, élites políticas locales y gobiernos municipales, e incluso movimientos sociales, pueden ser convocados por los gobiernos subnacionales para generar acuerdos, pactos sociales y mecanismos de concertación estratégica que faciliten detonar procesos de desarrollo territorial. De esta función integradora pueden surgir asociaciones público/privadas en torno a proyectos de desarrollo local/regional concretos.

Como parte del desarrollo territorial, los gobierno subnacionales también muestran una relevante experiencia en materia de regionalización como parte de proyectos más amplios de descentralización política y espacial, donde intervienen los tres niveles de la administración pública, la misma iniciativa privada y sectores populares que inciden en la planeación territorial participativa. Ello se observa en el caso del ejercicio de regionalización del gobierno del Estado de Pará en Brasil, que en el año 2008 (RODRIGUES DIAS; FARIAS, 2015) diseñó las llamadas Regiones de Integración brindarle coherencia a los cortes espaciales y creó los llamados Núcleos y Centros regionales en las doce regiones de ese estado brasileño.

En la construcción de mercados locales/regionales, los gobiernos subnacionales pueden facilitar la transferencia e introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales; al tiempo que desde ellos es posible descubrir, identificar y potenciar las vocaciones territoriales y los recursos endógenos. No menos importante es su capacidad para identificar, explorar y tratar las dificultades que enfrentan en el territorio las micro, pequeñas y medianas empresas e, incluso, las propias experiencias de economía popular, social y solidaria. La misma creación, apropiación y reinversión regional del excedente sería otra de las funciones estratégicas de los gobiernos subnacionales en el proceso mismo de configuración de mercados.

Quizás la función estratégica más relevante de los gobiernos locales en el ámbito del desarrollo territorial sea la construcción y fortalecimiento de entramados institucionales. A través de las capacidades institucionales se procesan los intereses creados de las múltiples fuerzas y se asimila la apropiación diferenciada que se hace del excedente y del territorio por los distintos agentes locales/regionales. Desde esos andamiajes se le da forma a las estructuras de poder y se canalizan las demandas de los distintos grupos de presión y poderes fácticos.

A través de los andamiajes institucionales creados desde los gobiernos subnacionales se gestan condiciones para la construcción de mercados; impulsar la acumulación de capital; definir la apropiación, distribución y concentración del excedente; y para contar con estabilidad sociopolítica que no comprometa y ponga en riesgo las inversiones establecidas en el territorio en cuestión. Además, con esas instituciones se crean intermediaciones para estimular las innovaciones tecnológicas, financieras y organizacionales; se facilitan las alianzas empresariales;

son coordinados agentes territoriales para lograr su cooperación en proyectos específicos; se tienden los puentes con los otros niveles de la administración pública; y se generan las condiciones de gobernanza para crear pactos territoriales que acompañen las estrategias de desarrollo. Los arreglos políticos e institucionales se expresan también en leyes y reglas escritas consensuadas en los parlamentos subnacionales, y que son útiles para regular múltiples esferas de esos territorios.

A contracorriente de las estructuras burocráticas tradicionales de corte jerárquico, centralizadas y regidas por criterios sectoriales, las organizaciones de los gobiernos subnacionales incorporan innovaciones y mecanismos de adaptación para manejar eficazmente la información y para responder con flexibilidad a los desafíos exógenos y a los problemas públicos de los espacios locales. A su vez, esa flexibilidad organizacional permite la incursión de estos gobiernos subnacionales en redes que están más allá de su jurisdicción.

No menos importantes son las posibilidades que abren los gobiernos subnacionales para construir, preservar y/o canalizar identidades territoriales, reconociendo que éstas tienen un carácter estratégico al arraigarse en la población ciertos valores, simbolismos, emblemas y prácticas que configuran sentidos de pertenencia respecto a los espacios locales que contribuyen a la diferenciación de éstos y de sus vocaciones territoriales con relación al exterior. Con el cultivo de estas identidades locales y el arraigo territorial de los agentes es posible generar endogeneidad y activar y movilizar las creatividades e innovaciones de las comunidades locales/regionales (sobre las identidades territoriales véase TORRES; TORRES *et al.*, 2009).

En suma, los gobiernos subnacionales son redes de organizaciones activas que perfilan funciones de *marketing territorial* (noción introducida por CAROLI, 1999; BOISIER, 2006) para promover o “mercadear” los rasgos característicos y definitorios del territorio, sus potencialidades y vocaciones con la finalidad de diferenciarse de otros espacios locales y generar capacidades endógenas que apoyen los esfuerzos por detonar proyectos de desarrollo local/regional a partir de la atractividad, la identidad y la imagen que el territorio tiene hacia el exterior o con respecto a sus propios ciudadanos.

LAS DECISIONES PÚBLICAS Y LAS ÉLITES POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES:

Un Acercamiento a las Experiencias de Planeación en el Estado de México

Con las transformaciones experimentadas por el sistema político mexicano desde la década de los ochenta del siglo 20, no solo se desvanecieron las atribuciones metaconstitucionales y los alcances omniabarcadores del presidencialismo autoritario y del partido hegemónico, sino que los gobiernos y las élites políticas locales alcanzaron – en un escenario signado por el pluripartidismo – cierta autonomía al distanciarse de la disciplina y la cohesión impuestas desde el gobierno federal, la élite política regida por la *ideología del nacionalismo revolucionario* y sus reglas no escritas que reforzaron a lo largo del siglo 20 el centralismo y coartaron toda posibilidad plena de federalismo. Aunque se reprodujeron algunas pautas del comportamiento del presidencialismo tras subordinarse el municipio a los gobiernos de las entidades federativas, estos últimos adquirieron mayores atribuciones, funciones, fuentes de ingresos, presupuestos y márgenes de maniobra.

Se procede de una arraigada tradición centralista donde los gobiernos de las entidades federativas se supeditaron al gobierno federal a lo largo de la era del PRI/gobierno como partido hegemónico y omnipresente fundamentado en el disciplinamiento de las élites políticas nacionales y locales. Por tanto, los procesos relacionados con las capacidades administrativas eran enviados y homogeneizados desde el gobierno central y asimilados acríticamente en los gobiernos estatales; y si las capacidades institucionales eran débiles, frágiles o nulas en estos últimos, entonces se ampliaba su dependencia sistemática hacia el presidencialismo y su obsesión por el control, coordinación y mando centralizados (sobre esta marcada tendencia en materia fiscal véase CABRERO MENDOZA, 2004). Este mismo ejercicio discrecional del poder político, la información, la relación entre la federación y las entidades federativas, y de las asignaciones presupuestales se reprodujeron – durante esas décadas y con sus matices – en las relaciones entre los gobernadores de estas últimas entidades y los gobiernos municipales.

De esta forma, las decisiones públicas en los gobiernos subnacionales de México se rigieron por esta doble lógica centralizada y autoritaria de subordinación hacia la federación/supremacía respecto a los municipios, mediada por el *partido cuasi oficial* y sus relaciones corporativo/clientelares. Sin embargo, el cambio de modelo económico a nivel federal, el desmonte sistemático del viejo partido y de sus estructuras burocráticas, y la alternancia partidista en las distintas escalas de la administración pública, trastocaron esas inercias históricas. Aunque desde la década de los noventa se presentaron cambios sustanciales en los gobiernos subnacionales, con las mayores atribuciones y el cultivo propio de capacidades institucionales, organizativas y administrativas, no es parejo el ritmo en que se introdujeron estos cambios ni la manera en que desde esos niveles de gobierno se respondió ante las transformaciones estructurales del proceso económico y del Estado.

Por ejemplo, respecto al cambio de modelo económico y la omisión sistemática de una estrategia federal para impulsar el crecimiento económico, algunos gobiernos subnacionales de entidades federativas dinámicas adquirieron cierto protagonismo. Sobre este tema, cabe destacar varios aspectos para comprender el sentido de las decisiones públicas en estos gobiernos subnacionales.

Si en México el gobierno federal abandonó la política industrial desde la década de los ochenta del siglo 20, con la apertura económica acelerada hacia los años noventa fueron reivindicados ciertos indicios de promoción económica y manufacturera en gobiernos de entidades federativas dinámicas – pensemos, por ejemplo, en Nuevo León, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Chihuahua, entre otras. El *fundamentalismo de mercado* desmontó al Estado desarrollista y a sus políticas intervencionistas ejercidas entre 1938 y 1980 – en las cuales el Estado era un empresario, inversionista y regulador industrial –; ante ello, algunos gobiernos subnacionales promovieron sus territorios para insertarlos en los sistemas internacionales de producción integrada y reconvertirlos en plataformas exportadoras de insumos maquilados. La prioridad de estos gobiernos subnacionales consistió, desde la década de los noventa, en promover sus territorios y generar las condiciones institucionales y fiscales para la atracción de inversión extranjera directa, aunque el establecimiento de estas redes empresariales globales implicara el desplazamiento y/o subsunción de la industria local; la desarticulación del mercado interno y de los encadenamientos productivos locales/regionales; y la precarización y flexibilización de las condiciones laborales y de los salarios.

Lo anterior también fue favorecido por las estrategias de desconcentración industrial y el estímulo de polos de desarrollo turístico en las costas que desde el gobierno federal se desplegaron para impulsar la expansión de las ciudades medias y contener el crecimiento irrestricto de zonas metropolitanas tradicionales como la de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. De tal manera que regiones como la franja fronteriza del Norte, el Centro-Occidente – especialmente el Bajío – y la Península de Yucatán lograron expandir su aparato productivo y acelerar su urbanización y metropolización.

La palanca de esta expansión productiva lo es la inversión privada – particularmente la proveniente del extranjero. De ahí que los gobiernos subnacionales interesados en ello se asuman como promotores, gestores, competidores y facilitadores en la captación y el establecimiento de estas corrientes de inversión relacionadas con las redes empresariales globales. La cercanía geográfica respecto a los Estados Unidos – principal socio comercial –, la vasta disposición de mano de obra barata y cualificada, la dotación de infraestructura básica en el centro y norte del país, y un aparato productivo nativo sin un considerable valor agregado en sus procesos, fueron los incentivos o las ventajas competitivas que esbozaron algunos gobiernos de entidades federativas dinámicas para rivalizar en la captación de inversión extranjera directa. Como no existía “piso parejo” entre las distintas regiones mexicanas y como no existió coordinación desde el gobierno federal a través de una política industrial unificada, entonces esa extrema rivalidad entre entidades federativas devino en la exacerbación de las desigualdades regionales y los desequilibrios territoriales (al respecto véase HISKEY, 2005).

Entonces, gobiernos de entidades federativas dinámicas como Querétaro, Aguascalientes y Nuevo León perfilaron sus decisiones públicas – al iniciar el reciente siglo 21 – a partir de los efectos negativos de la irrestricta apertura comercial y la incapacidad del gobierno federal para vertebrar una política industrial totalizadora, y que redundaron en el rezago que hacia la década de los noventa acusaban sus plantas productivas locales y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Frente a ello, la opción de estos gobiernos subnacionales consistió en privilegiar el carácter proactivo y vertiginoso en el otorgamiento de incentivos industriales para disputarse las inversiones y que no fuesen captadas por otras entidades federativas. Entre esos incentivos orientados a la iniciativa privada destacaron la donación de lotes o terrenos para la construcción de plantas maquiladoras, parques industriales y clusters; los subsidios y las exenciones fiscales; y las asesorías en materia comercial, jurídica y en cuanto a la formación e incubación de empresas. En un principio, los gobernadores de esas entidades federativas dinámicas mostraron un intenso activismo en el *marketing territorial* y en la gestión de las inversiones privadas.

La convergencia del sector público subnacional, de la iniciativa privada y de las universidades se expresó en el caso del estado de Nuevo León con la administración pública 2003-2009 a través del proyecto “Monterrey, Ciudad Internacional del Conocimiento” (ARMENDÁRIZ, 2004; VILLAREAL, 2009), lo cual se acompañó con procesos legislativos que crearon la Coordinación de Ciencia y Tecnología del Estado de Nuevo León que – conjuntamente con las principales universidades regionales – definieron sectores económico/tecnológicos estratégicos como telecomunicaciones, tecnologías de la información y la comunicación, salud, biotecnología, materiales avanzados y mecatrónica. A partir de estas decisiones, comenzó a construirse en el año 2006 el llamado Parque de Investigación e Innovación Tecnológica (PIIT), operado por el Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León (I2T2) que fue aperturado también por aquellos años.

Con la intención de promover cadenas de proveeduría local, atraer capitales en los sectores de mayor productividad, estimular la colaboración empresa/centros de investigación, y mejorar las condiciones de los empleos hasta conducirlos a sectores de alto valor agregado, se promulgó en el año 2007 la Ley de Fomento a la Inversión y al Empleo en el Estado de Nuevo León. Con el Consejo Estatal de Promoción a la Inversión se definieron el tipo de incentivos destinados a las empresas, de entre los cuales destacaron becas para la formación y capacitación de la fuerza de trabajo; importantes descuentos en impuestos estatales; edificación total de infraestructura en el parque tecnológico para atraer inversiones productivas; donación o alquiler de predios y demás bienes inmuebles para iniciar proyectos productivos; y la absorción, por parte del gobierno, de servicios de asesoría para contactar con proveedores locales y para que las empresas realizaran sus trámites ante los tres niveles de la administración pública.

Hacia la siguiente administración pública estatal, que transcurrió entre los años 2009 y 2015, la estrategia de formación de clusters industriales se consolidó en Nuevo León. Varios de los instrumentos de política y las leyes generadas en la administración anterior contribuyeron a ello y se complementaron con las labores de paradiplomacia adoptadas por este gobierno subnacional (sobre esto último véase GONZÁLEZ URESTI, 2016; y sobre la experiencia neoleonesa véase MARTÍNEZ SIDÓN; CORRALES CORRALES, 2017).

Por su parte, el gobierno subnacional del estado de Querétaro, ubicado en el centro de México y que registró entre 2004 y 2018 un crecimiento económico promedio del 4,5%, perfiló decisiones públicas para apuntalar una base industrial y de infraestructura que logró expandirse a lo largo de la segunda mitad del siglo 20, especialmente en la rama automotriz. Desde finales de la década de los noventa los tomadores de decisiones privilegiaron el estímulo de la empresarialidad y las capacidades industriales a través de instrumentos como el Programa de Desarrollo de Proveedores para la Industria del Estado de Querétaro. Se priorizó la maduración de los procesos industriales para transitar desde aquellos intensivos en mano de obra y de menor complejidad tecnológica y valor agregado como los metalmecánicos a procesos sofisticados como los requeridos por los insumos electrónicos para el ensamblaje de automóviles o aquellos insumos que responden a los performance que supone la elaboración de aeropartes destinadas al ensamblaje de un avión, y que precisan ciertas capacidades tecnológicas y una fuerza de trabajo altamente cualificada – de la cual ya existían bases previas – que se potenció con la creación de la Universidad Aeronáutica de Querétaro (Unaq) fundada en el año 2007 tras establecerse la empresa Bombardier en el estado (sobre la industria automotriz y aeroespacial véase BANDA ORTIZ; GÓMEZ HERNÁNDEZ; CARRIÓN RUIZ, 2016; CASALET, 2013; ENRÍQUEZ PÉREZ, 2021; sobre la experiencia queretana léase LEAL GARCÍA, 2015).

Las asociaciones público/privadas fueron cruciales para esta transición. Y ello se acompañó de programas para la formación y capacitación de la fuerza de trabajo que labora en la planta productiva, así como de programas para la certificación de empresas proveedoras locales relacionadas con las ramas automotriz, electrónica y aeronáutica. Los distintos gobernadores, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Sustentable, desplegaron la labor de activa y agresiva paradiplomacia en distintas partes del mundo con el fin de gestionar y facilitar el establecimiento de inversiones extranjeras.

Si lo anterior ocurrió en dos de las entidades federativas más dinámicas del país, cabe entonces acercarnos al cómo se perfilan las decisiones públicas en materia de planeación en otra importante entidad federativa como la del estado de México.

En principio, cabe destacar que las élites políticas del estado de México son emblemáticas y peculiares en el sistema político mexicano. Desde la primera mitad del siglo 20, la entidad federativa es gobernada ininterrumpidamente por un mismo partido político – el Revolucionario Institucional (PRI) – que no necesariamente se corresponde con la narrativa mítica homogénea de lo que periodísticamente se denomina como Grupo Atlacomulco. Históricamente, las élites políticas mexiquenses son heterogéneas por la diversidad de grupos de poder y, a su vez, se caracterizan por una relativa cohesión interna a partir del disciplinamiento de sus miembros y por códigos de comunicación compartidos y leyes no escritas en torno a las formas de dirimir sus conflictos y construir el poder local para incidir en la agenda pública y la toma de decisiones, incluso más allá de las fronteras de la entidad federativa. La cohesión y circularidad alcanzada por estas élites locales desde el liderazgo de Isidro Fabela – que asumió la gubernatura en 1942 – se fundamentó en la formación de redes – en una relación no siempre tersa, pero sí estrecha con las élites políticas nacionales y el antiguo sistema presidencialista – a partir de las relaciones personales, territoriales, laborales, de amistad, consanguíneas o de parentesco, y de contactos, para convertirse en miembro activo de las mismas. No menos importante es la especialización electoral y la especialización burocrática (sobre estas dos funciones véase VILLARREAL MARTÍNEZ, 2014) gestadas en esos cuadros políticos formados a partir de esa densa red que tiene como principal referente al gobernador de la entidad, y que en cierta época – cuando menos hasta 1993 o hasta 1996 cuando se perfilaron fracturas en la élite política local con la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso del Estado – también se nucleaba en torno a los ex gobernadores y sus equipos heredados a administración sucesivas.

La influencia de estas élites locales, históricamente, fue también nacional por la presencia de varios de sus miembros en el liderazgo partidario del antiguo PRI y por su incursión nacional en sucesivos gabinetes presidenciales y Secretarías de Estado. Lo que mantuvo vigente e influyente a esta élite política mexiquense fue su activismo y capacidad de adaptación, maduración – sobre todo para procesar sus rupturas internas – y renovación ante las transformaciones de la vida política nacional, lo cual – desde sus orígenes – significó una institucionalización de su poder local de cara a los desafíos que imponían – hasta 1994 – las sucesiones presidenciales en la escala federal. Desde las redes eslabonadas a nivel local por estas élites políticas mexiquenses no solo se controló a la entidad federativa a través de los cacicazgos y lealtades regionales, sino que fueron capaces de articularse con el conjunto del sistema político mexicano y ser protagonistas activos y estratégicos en la arena nacional.

En ciertos momentos, como lo fue en el gobierno de Alfredo del Mazo González (1981-1987), más que responder a la idiosincrasia de la formación de funcionarios que prevaleció en décadas anteriores, la estructura administrativa y el mismo perfil de los funcionarios públicos estatales se ajustó a los imperativos que regían las estrategias de política pública que impulsaba la entonces nueva élite tecnocrática a escala nacional.

A lo largo de varias décadas, las élites políticas eran reclutadas a partir de su activismo militante dentro del PRI o por sobresalir en labores burocráticas en rangos bajos o medios del gobierno. Tejer e ingresar a las redes políticas locales era fundamental para escalar en esas élites políticas locales, no sin desatender la meritocracia y las capacidades personales (entre otros estudios que abordan estos rasgos véase MORALES GÓMEZ, 2006; VILLARREAL MARTÍNEZ, 2013, 2014, 2015).

Con el pluralismo político en la entidad federativa – a partir de 1996 – y el desvanecimiento del control del poder local entre los políticos priístas, la élite cercana al gobernador se expuso a la rivalidad con otros partidos políticos y comenzó a ejercer una mayor proclividad a tejer alianzas y a desplegar labores de cabildeo para concertar las decisiones públicas. Aún así, el disciplinamiento, las relaciones fundamentadas en la confianza y la lealtad continúan rigiendo la formación y preservación de las redes que eslabonan esas élites en el ámbito local e, incluso, a escala nacional cuando un ex gobernador de la entidad – Enrique Peña Nieto – alcanzó la Presidencia de la República (2012-2018).

Aunque esta élite política local evidencia una relativa cohesión y una continuidad, no es homogénea a su interior, sino que históricamente sus facciones muestran diferencias que les conducen a competir, deliberar, negociar y a concertar para alcanzar la gubernatura y preservar el poder local sin que esta élite se autodestruya o disperse. Sus alianzas son informales, pero cuidando la especialización burocrática y tecnocrática de funcionarios que cuentan con formación académica y méritos. En ese sentido, se presenta cierta continuidad en las decisiones públicas y en las prioridades de los procesos de planeación. En los últimos sexenios gubernamentales se observa una traslación de las élites entre la escala subnacional de la administración pública y la federal, o viceversa. Cuando el PRI perdió la Presidencia de la República en el año 2000 – también aplicaría para lo ocurrido en el 2018 –, funcionarios de la élite tecnocrática nacional se refugiaron en el gobierno mexiquense como funcionarios locales, congresistas, consultores o asesores. Es el caso de Pedro Aspe Armella – ex ministro de Hacienda federal (1988-1994) – y su equipo de consultores del despacho Protego Asesores – al cual perteneció Luis Videgaray Caso, antiguo ministro de finanzas del estado de México (2005-2009) y posterior ministro de Hacienda del gobierno federal (2012-2016) –, que se encargaron de la renegociación de la deuda pública local. Y cuando ese partido político recuperó la máxima magistratura del país, los funcionarios locales se reposicionaron en la administración pública federal. De ahí que a lo largo de cinco lustros esa traslación de funcionarios le dio forma a la racionalidad tecnocrática de los cuadros técnicos y de planificadores que encabezan los procesos de planeación en este gobierno subnacional.

La sincronización entre el trabajo profesional electoral en el PRI y la especialización burocrática, reforzado con las disputas por el poder local – en unos momentos – y la simbiosis y cercanía – en otros – entre las élites políticas nacionales y las mexiquenses, condicionaron las decisiones públicas en materia de planeación, al tiempo que el ingreso y permanencia de esos cuadros especializados no solo está en función de sus conocimientos, sino también de las interacciones y redes personales en aras de preservar ese poder local.

Esa profesionalización burocrática de las élites políticas mexiquenses expresa también un importante grado de cohesión, estabilidad, continuidad transexenal y organicidad en torno al gobierno del estado y su estructura burocrático/administrativa, pero también en correspondencia con la élite electoral priísta (al respecto véase VILLARREAL MARTÍNEZ, 2014) y con respecto al desempeño legislativo. Entonces esta tecnocracia para formarse y para ingresar a sus filas precisa de la cercanía con las élites locales del PRI, el origen y relaciones familiares y hereditarias, la socialización y la universidad en la cual se estudió – valorándose la formación de posgrado –, la asimilación de principios sobre la forma de hacer política en la entidad federativa, los contactos personales y la trayectoria y desempeño profesionales al interior de la administración pública del estado de México, de los municipios importantes o del Congreso local. La

designación de los altos cargos en este gobierno subnacional está en función de negociaciones y pactos discrecionales entre las distintas facciones de las élites políticas con el fin de robustecer el poder local, transitar de una administración a otra cada seis años, y equilibrar y compensar a las distintas fuerzas políticas en disputa al momento de nombrar a los funcionarios que eslabonan las principales decisiones.

Tenemos así que en consonancia con las estrategias de industrialización dirigidas por el Estado que se adoptaron desde la década de los treinta del siglo 20, para los años cuarenta, Isidro Fabela estimula y fomenta las actividades industriales en el estado de México, sobre todo en los núcleos urbanos más importantes, con el fin de implantar definitivamente el capitalismo en la entidad. El crecimiento de la estructura industrial en el estado inició en los años cincuenta y se relacionó con el mismo proceso de urbanización y el establecimiento de la planta industrial en los municipios conurbados (Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Texcoco, Tultitlán, Tlalmanalco y Ecatepec) que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Aunque conforme avanzaron los procesos de desconcentración productiva, adquirieron protagonismo ciudades como Toluca – y municipios como Metepec, Lerma, Valle de Bravo y Zumpango – y, con ello, en esta década de los cincuenta el estado de México se inserta de manera definitiva en el patrón de acumulación industrial conducido por la federación, pues por esos años desde el gobierno subnacional – en coordinación con el gobierno federal – se impulsó la construcción de infraestructura básica y mínimas bases tecnológicas para aprovechar aquellos asentamientos urbanos masivos que permitiesen crear economías de escala y apoyarse en el importante mercado de bienes y servicios y los flujos migratorios que se establecieron en torno a la Ciudad de México y en el Valle de Toluca. La transición de una manufactura de bienes de consumo final no duradero (alimentos, textiles, etc.) a la producción de bienes intermedios y de capital duraderos fue una prioridad hacia los años previos a la década de los ochenta; y ello se vio favorecido por las estrategias de desconcentración industrial y por los estímulos que brindó el gobierno subnacional para la ampliación de la planta productiva en la entidad y la apertura, expansión y administración de parques y zonas industriales.

Para esto último, se funda en 1982 el llamado Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (Fidepar) y se aprovecha desde entonces este mecanismo para emprender alianzas estratégicas con los inversionistas industriales y asociaciones público/privadas. A su vez, en los últimos lustros se creó desde la Secretaría de Desarrollo Económico el Instituto Mexiquense del Emprendedor (IME) con la finalidad de impulsar la empresarialidad en la entidad federativa e incidir en las estrategias industriales y regionales. De aquí en adelante y como lo revisaremos en el siguiente apartado, las estrategias del gobierno del estado de México giraron en torno a la ampliación y reconversión industrial con miras a apuntalar la apertura de la economía nacional.

LAS CONCEPCIONES Y ESTRATEGIAS DE POLÍTICA IDENTIFICADAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO: Rupturas, Cambios y Continuidades

Una de las características de los Planes de Desarrollo del Estado de México diseñados entre 1993 y el 2017 consiste en la recuperación de los ejes y líneas estratégicas de los Planes Nacionales de Desarrollo en sus distintos momentos. A su vez, tal como ocurre con el Plan de

Desarrollo del Estado de México 2017-2023 existe un claro alineamiento con las directrices del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas expresadas, especialmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (GEM, 2018; ONU, 2018).

Desde el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999 se asume que el gobierno no es el protagonista central de las estrategias de desarrollo, y que su labor es solo la de un coordinador de los esfuerzos colectivos para alcanzar los propósitos preestablecidos [Gobierno del estado de México (de ahora en adelante citado como GEM), 1993, p. 27]. En ese sentido, el sector público pierde centralidad y asume un carácter estratégico para engarzarse con las políticas de ajuste y cambio estructural adoptadas por el gobierno federal desde los años ochenta. Destaca el objetivo explícito de negociar, gestionar y reducir la deuda pública del estado de México (GEM, 2000; 2006) con el fin de procurar finanzas públicas sanas y acompañar los procesos de reducción del gasto corriente.

A su vez, esta influencia de la teoría económica neoclásica de orientación monetarista – que sobre todo se difundía desde el gobierno federal en aquel entonces – se fusionó en el Gobierno del estado de México con otros constructos y concepciones sobre el desarrollo que enfatizan en el llamado liberalismo social (GEM, 1993), el Estado de derecho, la ideología de la democratización y la participación ciudadana, la gobernabilidad democrática (GEM, 2006), la cultura de la paz (GEM, 2018), los derechos humanos (GEM, 2012, 2018), el desarrollo humano (GEM, 2018), el federalismo y el desarrollo municipal, la modernización de la administración pública, la perspectiva de la sostenibilidad y la cultura ambiental, la perspectiva transversal del género (GEM, 2000, 2006, 2012, 2018); la igualdad de oportunidades (GEM, 2006) y la innovación y el desarrollo tecnológico. Con el enfoque del desarrollo territorial se rescatan en estos documentos estratégicos nociones como la de vocaciones territoriales, polos de desarrollo y desarrollo urbano, de tal manera que se trata de conciliar un enfoque sectorial con una estrategia regional para territorializar las políticas de este gobierno subnacional (GEM, 2000). Con la noción de ordenamiento territorial se considera a las ciudades medias como centros de integración regional, y se rescata a su vez la noción de coordinación metropolitana (GEM, 2006). No menos importante en estas concepciones, es la reivindicación de la noción de identidad estatal y valores socioculturales con la finalidad de fortalecerlos (GEM, 2000, 2006). Apareciendo varias de estas nociones como parte de los ejes transversales de estas políticas públicas subnacionales.

En correspondencia con la emergencia del *Estado policial o securitario* (ENRÍQUEZ PÉREZ, 2020a) que comenzaba a perfilarse desde finales de los años noventa a escala nacional, llama la atención que el primer eje temático del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 sea el de seguridad pública y procuración de justicia con el fin de procurar el combate a la incidencia delictiva, en correspondencia con el Sistema Nacional de Seguridad Pública que recién se creaba en esa época (GEM, 2000). De tal modo que la seguridad pública es asumida como parte de la gobernabilidad y la gestión de los conflictos; al tiempo que se relacionan las condiciones de seguridad pública a la atracción y establecimiento de las inversiones.

Una de las estrategias que se observa en estos planes de desarrollo subnacionales, desde aquellos años, consiste en articular o alinear las acciones del gobierno de esta entidad federativa con la política federal de desarrollo regional, y adoptar una política de impulso económico para el estado de México que se acompañe de una modernización, reconversión, diversificación y reubicación o relocalización de la planta productiva manufacturera y de la infraestructura

básica – comunicaciones y transportes – a través de la ampliación selectiva de la misma, con la finalidad de atender la desvinculación del crecimiento económico mexiquense – que de antaño resultaba insuficiente – respecto al comportamiento y dinámica demográficos, y para responder a la apertura comercial experimentada por la economía nacional (GEM, 1993, 2000, 2006, 2012, 2018). En ese sentido, la atracción de inversiones para aperturar nuevas ramas industriales e impulsar las exportaciones desde la entidad federativa es fundamental en ese proceso de reconversión industrial.

Desde 1999 se arguye la expansión de la planta productiva, y la promoción del empleo y capacitación de la fuerza de trabajo para responder a la tendencia de la innovación de procesos; al tiempo que adquiere relevancia el estímulo del autoempleo (GEM, 2000).

A su vez, se apuesta – en consonancia con el gobierno federal – a la desconcentración industrial dirigida a ciudades intermedias, con énfasis en la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa, haciendo esfuerzos desde el gobierno del estado de México para retener a las empresas que migren desde las dos principales zonas metropolitanas de la entidad federativa (GEM, 2000, 2006, 2012, 2018). El referente principal del estímulo industrial en el estado de México es el entonces llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo que se pretende responder a las presiones que impone esa apertura comercial y la introducción de nuevos insumos, productos y procesos de calidad. Por tanto, se privilegia una vocación exportadora en la industria; de ahí la importancia de la atracción de inversiones privadas, principalmente extranjeras, la ampliación de la infraestructura orientada a la industria, la integración de cadenas de proveedores, la creación de corredores industriales en las distintas regiones del estado, así como de parques industriales especializados o tecnoindustriales para atraer a pequeñas y medianas empresas (GeM, 2006). Esto último supone que se procuraría la atracción de inversiones en sectores productivos con alto valor agregado; de ahí la importancia de contribuir a la formación y ampliación de clústeres tras estimular redes de colaboración entre industrias que se definen como consolidadas (GEM, 2006, 2012, 2018), adquiriendo forma en estas políticas públicas la noción de economía del conocimiento.

Más que la apuesta por una política industrial subnacional, de lo que se trata es de estimular la gestación de empresarialidad a través de la dotación del *business environment* y de mecanismos de desregulación y simplificación administrativa. Constantemente en estos documentos oficiales se habla de la formación de una cultura empresarial para la modernización industrial. Para este clima propicio en los negocios y la atracción de inversiones productivas se asumen como prioridades la garantía del estado de derecho, la provisión de infraestructura básica, y la capacitación de la mano de obra. Las vocaciones territoriales y el impulso de las ventajas competitivas son cruciales en este esquema de gobierno para la atracción de inversión privada. Aunado lo anterior a la adopción de programas de mejora regulatoria de la actividad empresarial, y el fortalecimiento de los andamiajes institucionales y normativos (legalidad para la protección de los derechos de propiedad; simplificación regulatoria; entre otros). Un instrumento relevante en esta creación de empresarialidad es el Instituto Mexiquense del Emprendedor orientado, oficialmente, a estimular capital semilla, la capacitación técnica y al financiamiento de empresas. No menos importante fue considerar la creación de una oficina de promoción internacional del estado de México para revertir el déficit comercial, ampliar la atracción de inversiones extranjeras y captar mayores recursos internacionales.

Además, en este entorno regulatorio propicio para el estímulo de la empresarialidad destaca la optimización del uso de estímulos fiscales y no fiscales en la atracción de inversiones y el establecimiento de empresas, así como la expansión del Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México, para apuntalar el establecimiento de empresas en parques industriales, garantizar la incorporación de las empresas a las cadenas de suministro, y la especialización productiva del sector manufacturero y de alta tecnología (GEM, 2018), de tal manera que la entidad se erija en un centro logístico, acompañado de transportes intermodales.

Otra estrategia crucial en estos planes estatales de desarrollo, sobre todo a partir de 1999, es la del llamado desarrollo social y el combate focalizado de la pobreza, en correspondencia con la nueva política social que desde 1997 adoptó el gobierno federal. A través de la política social el gobierno del estado de México pretendió atender la transición demográfica y apostar por la mejora de la calidad de vida a partir de la atención diferenciada de las regiones, la ampliación del acceso a los servicios educativos y sanitarios, y el combate y reducción de la pobreza extrema (GEM, 2000, 2006, 2012, 2018). En esta focalización de los beneficios es considerado importante sumar a la iniciativa privada y a organizaciones de la llamada sociedad civil para cumplir con los objetivos de desarrollo social propuestos en los documentos oficiales. Es de destacar que en algunos momentos se introduce en esta estrategia un enfoque de fortalecimiento de capital humano o la formación de capacidades (GEM, 2006, 2012).

Entre esos grupos sociales vulnerables en el combate a la pobreza y la atención focalizada destacan los adultos mayores, niños, jóvenes, madres solteras, personas discapacitadas, migrantes y grupos indígenas a través de la satisfacción de necesidades básicas. Se introduce también una estrategia de crecimiento de los ingresos de la población más pobre y vulnerable, de reducción del hambre y de seguridad alimentaria para ampliar las posibilidades de contribuir a la noción de desarrollo humano difundida desde las Naciones Unidas (GEM, 2018). No menos importantes serán en esta tónica las alianzas del sector educativo con el sector productivo en aras de promover competencias para el trabajo.

Por su parte, la estrategia de ordenamiento territorial recupera tópicos como la promoción del uso de las llamadas energías limpias; el combate y mitigación del cambio climático; la ampliación de capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana; el impulso de obra pública intermunicipal; la expansión urbana compacta; y la adopción de una perspectiva metropolitana en instituciones, planes y proyectos (GEM, 2018).

En cuanto a la mejora de las capacidades institucionales, en los Planes de Desarrollo del Estado de México revisados, destacan el acento que se coloca en la cultura de la legalidad; la renovación o perfeccionamiento de los andamiajes institucionales; la coordinación interinstitucional, especialmente en el ámbito metropolitano, pero también entre el gobierno subnacional y de los municipios a través de la descentralización de funciones. Aunado al fortalecimiento institucional, se considera relevante la mejora de las capacidades administrativas; la conectividad y tecnología para un buen gobierno; y la transparencia y rendición de cuentas (GEM, 2018), como parte de la estrategia de modernización de la administración pública que se plantea desde los años noventa a escala subnacional.

Finalmente, en materia de financiamiento del desarrollo se apela a las asociaciones público/privadas (GEM, 2006, 2012, 2018) y a la búsqueda de fuentes alternativas de financia-

miento destinadas a los proyectos concretos que se desprenden de los Planes de Desarrollo del Estado de México. En este rubro, el financiamiento privado de la inversión productiva es crucial, lo mismo que las asociaciones público/privadas dirigidas a proyectos en infraestructura productiva y de servicios.

De esta forma, lo que se observa en el estado de México entre 1993 y el año 2020 es una ruptura con las concepciones, formas y prácticas que predominaron en su gobierno subnacional hasta antes del cambio de modelo económico emprendido desde la década de los ochenta y que supuso el desmonte del Estado desarrollista vigente desde 1938. Aunque esta entidad federativa logró expandir su planta productiva a lo largo de varias décadas previas a 1980, no quedó al margen de las medidas federales en materia de desconcentración productiva y de la reconversión sujeta a la apertura comercial y a la inserción actualizada de México en la economía mundial. De ahí que los Planes de Desarrollo del Estado de México que se diseñaron desde 1993 se orienten a responder a estas nuevas condiciones que impuso el contexto nacional e internacional; adoptando un nuevo lenguaje en sus instrumentos de planeación y en los documentos estratégicos que le dan forma a los programas y proyectos que impulsa ese gobierno subnacional.

En suma, en materia de planeación las políticas públicas del estado de México hacen eco de las temáticas, cambios, prioridades y estrategias que se plantean en la escala propia del gobierno federal, independientemente de las élites políticas que dirijan en este ámbito de la administración pública mexicana. A su vez, en las políticas públicas de este gobierno subnacional se expresan algunos de los principales debates nacionales de las últimas décadas; al tiempo que se observan en ellas las transformaciones de las funciones estratégicas del Estado mexicano, perfilándose una especie de división técnica del trabajo propio de las esferas gubernamentales en aras de apoyar los cambios estructurales experimentados en México a lo largo de las últimas cuatro décadas. Aunque aún gobierna la élite política priísta está por verse la nueva correlación de fuerzas que se presentará en el estado de México a raíz de las elecciones federales del 2018 y el 2021, y que suponen el arribo de un nuevo partido político como el Movimiento Regeneración Nacional.

Lo que se observa en estas políticas públicas revisadas es una marcada continuidad en las distintas administraciones públicas del estado de México, en buena medida dada por la relativa cohesión y estabilidad de las élites políticas locales nucleadas en torno al PRI y por la formación de grupos tecnocráticos que asimilan esos lenguajes, concepciones y estrategias que emanan desde los organismos internacionales y son interiorizados y transmitidos – cuando menos hasta el año 2018 – por el gobierno federal. La continuidad se traza en varios ejes: la modernización y reconversión industrial; la atracción de inversión privada y la procuración del clima propicio para los negocios; la necesidad de fortalecer las instituciones; el interés discursivo por la sostenibilidad ambiental; la *securitización* del discurso público; la atención focalizada de la pobreza; el ordenamiento territorial y la expansión de las metrópolis en esta entidad federativa, etc.

Este primer acercamiento a estas políticas públicas subnacionales abre la pauta para continuar estudiando un tema de crucial relevancia en la comprensión de la lógica que asumen los espacios locales y de los esfuerzos que desde ellos se realiza en materia de planeación con miras a contribuir a la coordinación, sincronización, armonización, homogeneización y estandarización de los instrumentos de intervención en distintas escalas territoriales.

CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA INVESTIGACIÓN

La toma de decisiones en los espacios locales es un proceso que conforma sistemas complejos por cuanto se concatena con múltiples fenómenos que están más allá de sus fronteras territoriales y a medida que hace converger a múltiples agentes y fuerzas que con mucho desbordan la lógica propia de los gobiernos subnacionales. Pese a esta intergénesis contradictoria entre lo endógeno y lo exógeno, los espacios locales y los gobiernos subnacionales adquieren una relevancia inédita por ser las escalas donde se materializan las estrategias de inserción y/o contención respecto a los flujos globales. Lo global y lo local tienden a ser interdependientes y a guardar una estrecha relación orgánica, pero el tipo de decisiones públicas que se toman desde éste último tienden a diferenciarse y, a la vez, a articularse a partir de los problemas públicos específicos que experimenten sus poblaciones.

De ahí que comprender las políticas públicas que en esas escalas subnacionales se diseñan e instrumentan, contribuye a comprender el sentido y contradicciones de las decisiones públicas; la misma dinámica evolutiva de las élites político/tecnocráticas locales y su relación con las nacionales; las significaciones y concepciones – varias de ellas ajenas a la naturaleza de los problemas públicos locales – que le dan forma a los discursos y acciones gubernamentales; la materialización concreta de las concepciones y directrices asumidas en el ámbito del gobierno federal; y la lógica misma que asumen los procesos de acumulación de capital en esos espacios locales.

Estudiar las políticas públicas subnacionales contribuye a identificar y analizar las prioridades, estrategias de intervención y la misma construcción de los problemas públicos, pero – a su vez – acerca a identificar aquellos nudos problemáticos del desarrollo territorial que son encubiertos, invisibilizados y silenciados desde el sector público. Si no se asimilan el carácter diferenciado y las especificidades de las problemáticas y contradicciones propias de las poblaciones y espacios locales, entonces se corre el riesgo de extraviarse en el carácter homogeneizador que asumen las políticas públicas nacionales y las mismas directrices de organismos internacionales.

La mirada puesta en la racionalidad de las decisiones públicas y las élites políticas del estado de México contribuye a comprender el sentido de los planes estatales de desarrollo y a abrir el cauce para asimilar sus alcances y limitaciones. Si se comprenden las concepciones que en cierto momento histórico tienen las élites políticas respecto al proceso de desarrollo es probable que en estudios más amplios nos acerquemos al carácter que asumen sus instrumentos de intervención, a la correlación de fuerzas que imperan en ese espacio local, a las modalidades de apropiación diferenciadas del territorio por los distintos actores y agentes locales, y particularmente, a la manera en que se construyen los mercados y se ejerce la (re) distribución de la riqueza en estos ámbitos.

Rescatar las especificidades de los problemas públicos y de las comunidades en las políticas públicas subnacionales será un imperativo crucial si se pretende comprender fenómenos más amplios como la *crisis de Estado*, la fragmentación institucional, y las problemáticas municipales que experimentan sociedades subdesarrolladas como la mexicana. Más lo es de cara a un *hecho social total* como la pandemia del Covid-19 que se entrelaza con una *crisis sistémica y ecosocietal* de amplias proporciones (Enríquez Pérez, 2020b) que abre un cambio de ciclo histórico capaz de trastocar las estructuras, instituciones, organizaciones y formas de vida de las sociedades

contemporáneas, y que – sin lugar a dudas – impacta en las decisiones públicas que se toman en los gobiernos subnacionales y en los municipales. La *era post-pandémica* estará signada por una mayor incertidumbre y por un incremento de la vulnerabilidad en comunidades, familias e individuos; de ahí que ante la exacerbación de la crisis de legitimidad, consentimiento y desconfianza que se cierne desde décadas atrás sobre los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales y municipales estén llamados a transformar sus concepciones, prácticas y formas para responder a las múltiples crisis que se entrelazan y que son encubiertas e invisibilizadas por el *consenso pandémico*. De lo contrario, si no se corresponde a este imperativo, estas mismas escalas de gobierno contribuirán a la *crisis de sentido* y al *colapso civilizatorio* que se cierne irrestrictamente sobre las sociedades contemporáneas.

REFERENCIAS

- ARMENDÁRIZ, Esperanza. Monterrey: ciudad internacional del conocimiento. In: *Revista Ciencia UANL*, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León, v. VII, n. 3, p. 389-398, jul./sept. 2004.
- BANDA ORTIZ, Humberto; GÓMEZ HERNÁNDEZ, Denise; CARRIÓN RUIZ, Luis Alejandro. La industria automotriz en el estado de Querétaro: ¿cambio estructural? In: *Revista Pensamiento & Gestión*, Barranquilla (Colombia): Universidad del Norte, n. 41, p. 36-59, 2016.
- BOISIER, Sergio. La imperiosa necesidad de ser diferente en la globalización: el mercadeo territorial. La experiencia de las regiones chilenas. In: *Revista Territorios*, Bogotá: Universidad del Rosario, n. 15, p. 71-85, ago./dic. 2006.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? In: *Revista Gestión y Política Pública*, México: Cide, v. XIII, n. 3, Segundo Semestre, p. 753-784, 2004.
- CAROLI, Matteo G. *Il marketing territoriale*, Milán, Italia: Franco Angeli, 1999.
- CASALET, Mónica (ed.). *La industria aeroespacial: complejidad productiva e institucional*. México: Flacso-México, 2013.
- CASTELLS, Manuel; HALL, Peter. *Las tecnópolis del mundo*. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Madrid: Alianza Editorial, [1994 (2001)],
- DAMIANI, José Henrique de Sousa. *The innovation system of São José dos Campos: Main institutions, architecture, contributions to economic and social development, perspectives and future challenges*. In: PORTLAND INTERNATIONAL CONFERENCE ON MANAGEMENT OF ENGINEERING AND TECHNOLOGY (PICMET), 2018. Honolulu: Institute of Electrical and Electronics Engineers, 2018. p. 1-17.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. La incidencia del factor empresarial en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: las racionalidades empresariales y el capital social en los espacios locales/regionales. In: *ICADE. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, n. 104, mayo-agosto, p. 203-239, 2018a.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. Los laberintos de la globalización y sus manifestaciones en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: variaciones y notas críticas. In: *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, Xalapa: Universidad Veracruzana, a. V, n. 10, p. 67-94. 2018b.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. Las decisiones públicas y las estrategias de desarrollo ante la incidencia de los organismos internacionales en el escenario de crisis de Estado en México. In: *Revista Relaciones Internacionales*, San José: Universidad Nacional de Costa Rica, v. 92, n. 1, p. 57-82, enero/jun. 2019.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. El crimen organizado y la fragilidad institucional como condicionantes del desarrollo: el Estado mexicano asediado por el narcotráfico y sus impactos desestructurantes en el tejido social. In: *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, v. XXVIII, n. 1, p. 145-181, enero/jun. 2020a.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. *La gran reclusión y los vericuetos sociohistóricos del coronavirus: miedo, dispositivos de poder, tergiversación semántica y escenarios prospectivos*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas, 2020b.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. La industria aeroespacial en México: una evaluación de las políticas públicas y de las posibilidades de capacidades industriales y desarrollo tecnológico. In: *Terra. Revista de Desarrollo Local*, Valencia, España: Universitat de Valencia, n. 8, p. 138-171, enero/jun. 2021.

- GEM. Gobierno del estado de México (1993), "Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999", en: *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México*, Toluca de Lerdo, Gobierno del estado de México (GeM), tomo CLVI, núm. 121, 22 de diciembre, pp. 5-126.
- GEM. Gobierno del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. In: *Gaceta del Gobierno*, Toluca de Lerdo: GEM, tomo CLXIX, n. 51, 152 p. 14 marzo, 2000.
- GEM. Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*. Toluca de Lerdo: GEM, 2006.
- GEM. Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo 2011-2017*. Toluca de Lerdo: GEM, 2012.
- GEM. Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. Toluca de Lerdo: GEM, 2018.
- GONZÁLEZ URESTI, Luz Araceli. La paradiplomacia de Nuevo León: un estudio de caso. In: *Revista Desafíos*, Bogotá: Universidad del Rosario, v. 28, n. 1, Semestre I, p. 203-246, 2016.
- GUERRA SOUSA, Rossana; PAULO, Edilson. Produtividade dos gastos públicos dos Estados brasileiros. Um estudo empírico no período de 1995 a 2010. In: *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 14, n. 36, p. 187-219, out./dez. 2016.
- HELD, David; MCGREW Anthony. *Globalization/anti-globalization: beyond the great divide*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- HELD, David; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- HISKEY, Jonathan. The political economy of subnational economic recovery in Mexico. In: *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 30-55, 2005.
- IANNI, Octavio. *La era del globalismo*. México: Siglo XXI Editores, 1997.
- JIMÉNEZ, William Guillermo. Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente. In: *Revista Científica Guillermo de Ockham*, Cali: Universidad de San Buenaventura, v. 10, n. 1, p. 27-40, 2012.
- LACHAPPELLE, Guy; PAQUIN, Stéphane (ed.). *Mastering globalization: New sub-states' governance and strategies*. London; New York: Routledge, 2005.
- LEAL GARCÍA, Claudia. *Hacia un análisis integral de la competitividad territorial: el caso del estado de Querétaro, México*. 2015. Tesis (Doctoral) – Universidad de Deusto, Bilbao, 2015.
- MARTÍNEZ SIDÓN, Gilberto; CORRALES CORRALES Salvador. Cadenas productivas y clusters en la economía regional de Nuevo León. Un análisis con matrices de insumo-producto. In: *Revista Economía. Teoría y Práctica*, UAM-I, n. 46, p. 41-69, enero/jun. 2017.
- MORALES GÓMEZ, Claudia Abigail. Las élites gobernantes priistas del Estado de México: su conformación y redes 1942-2005. In: *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Toluca de Lerdo: Universidad Autónoma del Estado de México, n. 40, p. 189-229, enero-abr. 2006.
- O'BRIEN, Richard. *Global financial integration: the end of geography*. London: Pinter Publisher, 1992.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. El Estado de México se compromete con la Agenda 2030. In: *Notas*, Naciones Unidas-Sede México, 16 de marzo, 2018. Alojada en: <https://www.onu.org.mx/el-estado-de-mexico-se-compromete-con-la-agenda-2030/>
- RODRIGUES DIAS, Danielle; FARIAS André Luís Assunção de. A experiência do planejamento regional em bases territoriais na Amazônia. O caso da regionalização do Estado do Pará. In: *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, a. 13, n. 32, p. 178-208, out./dez. 2015.
- SARABIA, Mônica Luize; MORA, Luis de la. Faces do desenvolvimento econômico em Pernambuco – Brasil. In: *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, v. 19, n. 55, p. 93-114, abr./jun. 2021.
- TORRES TORRES, Felipe, DELGADILLO MACÍAS, Javier; GASCA ZAMORA, José; ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac. *Formaciones regionales comparadas*. Los casos de España, Italia y México. México: Unam; El Colegio de Tlaxcala, 2009.
- TORRES TORRES, Felipe; GASCA ZAMORA, José (coord.). *Los espacios de reserva en la expansión global del capital*. El sur-sureste mexicano de cara al Plan Puebla-Panamá. México: Unam; Plaza y Valdés Editores, 2006.
- VILLAREAL, René. Monterrey, Ciudad Internacional del Conocimiento. In: *Revista Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, v. 59, n. 11, p. 873-885, nov. 2009.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos. Cambios en la élite política del Estado de México, la adaptación ante la competencia electoral. In: *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca de Lerdo: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), v. XII, n. 49, p. 45-78, 2013.

VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos. Especialización burocrática de la élite política del Estado de México. *In: Revista Buen Gobierno*, México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C., n. 17, p. 60-85, jul./dic. 2014.

VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos. La élite priista mexiquense: el estado del arte actual. *In: Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca de Lerdo: IEEM, v. XIV, n. 52, p. 9-48, enero/jun. 2015.

ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto. La paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en América del Norte. *In: Revista Ánfora de las Ciencias Sociales y Humanas*, Manizales: Universidad Autónoma de Manizales, v. 25, n. 44, p. 17-31, 2018.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0