



Universidad Nacional Autónoma de México

# Políticas de desarrollo regional

La tradición universitaria de “pensar la nación” adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario “Agenda del Desarrollo 2006-2020”. Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

En este volumen treceavo se definen los términos de una geoestrategia de desarrollo que contemple lo regional como objetivo y palanca de una modernización incluyente, a través de la planeación territorial, la integración de lo regional en las políticas públicas y la descentralización, a fin de promover la convergencia en niveles de desarrollo y bienestar.

Políticas de desarrollo regional

13

Agenda para el desarrollo

Agenda para el desarrollo

Volumen 13

José Luis Calva  
*Coordinador*

Carlos Alba Vega  
Normand Asuad  
Carlos Bustamante Lemus  
Félix Cadena Barquín  
Mario Carrillo Huerta  
Juan Castaingts Teillery  
Laura Collin Harguindeguy  
Enrique Contreras Suárez  
Javier Delgadillo Macías  
Roberto Eibenschutz  
Rodolfo García Zamora  
Alfonso Iracheta  
Jorge Isaac Egurrola  
Gustavo López Castro  
Gabriel Mendoza Pichardo  
Carlos Nandayapa Hernández  
Luis Quintana Romero  
Blanca Rebeca Ramírez Velázquez  
Roberto Ramírez Hernández  
Adolfo Sánchez Almanza  
Xochiquetzalli Sánchez Barbosa  
Felipe Torres Torres



CONOCER PARA DECIDIR



CONOCER PARA DECIDIR

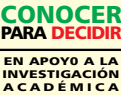


H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.



INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Economía</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	Universidad de California Santa Cruz	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Guadalajara	Universidad Veracruzana
		Universidad de Occidente	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	

# Políticas de desarrollo regional



**Agenda para el desarrollo**

*Volumen 13*

## Agenda para el desarrollo

*Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*

Volumen 1

*Desarrollo económico: estrategias exitosas*

Volumen 2

*México en el mundo: inserción eficiente*

Volumen 3

*Macroeconomía del crecimiento sostenido*

Volumen 4

*Finanzas públicas para el desarrollo*

Volumen 5

*Financiamiento del crecimiento económico*

Volumen 6

*Política industrial manufacturera*

Volumen 7

*Política energética*

Volumen 8

*Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*

Volumen 9

*Educación, ciencia, tecnología y competitividad*

Volumen 10

*Empleo, ingreso y bienestar*

Volumen 11

*Derechos y políticas sociales*

Volumen 12

*Políticas de desarrollo regional*

Volumen 13

*Sustentabilidad y desarrollo ambiental*

Volumen 14

*Democracia y gobernabilidad*

Volumen 15

# Políticas de desarrollo regional

José Luis Calva  
*Coordinador*

Carlos Alba Vega, Normand Asuad, Carlos Bustamante Lemus, Félix Cadena Barquín, Mario Carrillo Huerta, Juan Castaingts Teillery, Laura Collin Harguindeguy, Enrique Contreras Suárez, Javier Delgadillo Macías, Roberto Eibenschutz, Rodolfo García Zamora, Alfonso Iracheta, Jorge Isaac Egurrola, Gustavo López Castro, Gabriel Mendoza Pichardo, Carlos Nandayapa Hernández, Luis Quintana Romero, Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, Roberto Ramírez Hernández, Adolfo Sánchez Almanza, Xochiquetzalli Sánchez Barbosa, Felipe Torres Torres

*Textos*



MÉXICO



2007

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

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Fabiola Wong

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3545-X (Volumen 13)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido  
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de  
los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,  
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



## Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son



las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*



## Contenido

### Prólogo

*José Luis Calva* ..... 11

### Primera sección: Globalización y desarrollo regional en México

Desarrollo regional de México y política estatal

*Gabriel Mendoza Pichardo* ..... 17

Globalización y desarrollo regional en México

*Carlos Alba Vega* ..... 34

Microrregiones y relaciones económicas internacionales

*Juan Castaingts Teillery* ..... 56

### Segunda sección: Migraciones internacionales y sus efectos en el desarrollo regional

Migración internacional y desarrollo. Oportunidades y desafíos para Zacatecas

*Rodolfo García Zamora y Xochiquetzally Sánchez Barbosa* ..... 79

Migración, desarrollo y regiones

*Gustavo López Castro* ..... 98

### Tercera sección: Estado y mercado en el desarrollo territorial

Escalas territoriales y agentes diferenciales en la integración de políticas de desarrollo

*Blanca Rebeca Ramírez Velázquez* ..... 123

Estado, mercado y territorio en México a comienzos del siglo XXI

*Enrique Contreras Suárez* ..... 138

#### **Cuarta sección: Planeación del desarrollo territorial**

Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México <i>Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres</i> _____	163
Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo sustentable <i>Alfonso Iracheta</i> _____	177

#### **Quinta sección: Políticas para el desarrollo territorial incluyente**

Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente <i>Carlos Bustamante Lemus</i> _____	207
Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020 <i>Normand Asuad, Luis Quintana Romero y Roberto Ramírez Hernández</i> _____	231

#### **Sexta sección: Estrategias regionales endógenas y políticas de fomento.**

##### **Encadenamientos productivos desde las regiones**

Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México <i>Luis Quintana Romero, Jorge Isaac Egurrola y Carlos Nandayapa Hernández</i> _____	267
Los encadenamientos manufactureros de Tlaxcala en 2004, un caso de estrategia de desarrollo regional endógeno <i>Mario Carrillo Huerta</i> _____	284

#### **Séptima sección: Estrategias regionales de combate a la pobreza**

Políticas sociales y estrategias regionales de combate a la pobreza <i>Adolfo Sánchez Almanza</i> _____	305
Pobreza y exclusión <i>Laura Collin Harguindeguy y Félix Cadena Barquín</i> _____	323

#### **Octava sección: Problemática urbana y estrategias de desarrollo**

Desarrollo y políticas urbanas en México: retos y perspectivas <i>Normand Asuad, Luis Quintana Romero y Roberto Ramírez Hernández</i> _____	353
Problemática urbana y estrategias de desarrollo <i>Roberto Eibenschutz</i> _____	384



## Prólogo

El desarrollo económico de México se ha caracterizado por marcadas desigualdades regionales que se manifiestan en la marginación de una gran proporción de la población; en profundas disparidades en infraestructura, producto interno per cápita, ingreso familiar, servicios sociales, grados de escolaridad y calificación laboral; en la excesiva concentración económica y poblacional en grandes zonas metropolitanas, con un acentuado centralismo político y cultural; y un débil ejercicio real de la soberanía de los estados, la autonomía municipal y la democracia participativa.

Al interior de las grandes zonas metropolitanas caracterizadas por un crecimiento desordenado, son también manifiestas las desigualdades territoriales y la ausencia o deficiencia de la planeación espacial, que se plasman en las insuficiencias de vivienda, infraestructura y servicios sociales para amplios sectores de la población, graves problemas de transporte y vialidad, contaminación ambiental y profundas diferencias en niveles de ingreso y calidad de vida.

Las disparidades espaciales en el desarrollo económico y social se mantienen y profundizan por la ausencia de una política de desarrollo regional, es decir de una estrategia integral orientada a corregir las hondas asimetrías espaciales y a propiciar la convergencia de las poblaciones hacia niveles satisfactorios de ingreso y bienestar.

Aunque las asimetrías socioeconómicas en el desarrollo regional constituyen un problema estructural endémico de México, los procesos de convergencia observados entre los años cuarenta y los setenta se truncaron desde los años ochenta, observándose una profundización de las desigualdades regionales bajo el modelo neoliberal. La reducción de la inversión pública en infraestructura, la contracción del gasto en desarrollo regional y urbano, el desmantelamiento de las políticas de fomento industrial y agrícola, la raquítica generación de empleos remunerados, con el consiguiente incremento explosivo del desempleo abierto y encubierto, el desplome de los salarios y el incremento dramático de la pobreza, son contribuciones de la estrategia neoliberal al agravamiento de la problemática territorial y de la inequidad en el desarrollo regional.

La integración neoliberal de México en el TLCAN, en vez de contribuir a reducir las desigualdades regionales, ha tendido más bien a ahondarlas, al priorizar áreas con ventajas competitivas dejando en el abandono a las regiones menos favorecidas y, por ello, ampliando las brechas entre regiones marginales y "prósperas".

Es ilusorio esperar que la mano invisible del mercado corrija las asimetrías espaciales. La experiencia internacional indica que las desigualdades regionales, si no son atemperadas por políticas públicas, tienden a agudizarse debido a deficiencias de infraestructura y desarrollo institucional, así como a la imperfecta movilidad del trabajo y el capital. Por ello, el Estado debe asumir sus responsabilidades en el desarrollo regional, contrarrestando las tendencias del mercado a la ampliación de las desigualdades socioeconómicas espaciales.

En esta perspectiva, como experiencia paradigmática, las políticas regionales actuales de la Unión Europea y la filosofía que las inspira, deberían ser referente de una política integral de desarrollo regional para México. Después de reconocer que la integración no necesariamente supondría un desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones europeas, se formaron organismos especializados y fondos comunitarios (estructurales y de cohesión social) para compensar los costos sociales de la integración y reducir las desigualdades regionales, induciendo un proceso de convergencia en los niveles de ingreso y bienestar. Gracias a estos fondos (que se integran con aportaciones de los países en proporción de su PIB per cápita y los reciben las regiones en función de su atraso relativo), a los cuales se agregó el libre flujo de mano de obra entre los países miembros de la UE, se ha observado un proceso de convergencia. Por ejemplo, en 1989, el PIB per cápita de Grecia y Portugal era 52.5 y 56.3%, respectivamente, del PIB per cápita medio de la Comunidad Europea; en 1996, estos países habían alcanzado 64.9 y 67.5%, respectivamente, de la media comunitaria; y en 2002, Grecia y Portugal alcanzaron 70.8 y 70.9%, respectivamente, del PIB per cápita medio de la Unión Europea. Para los países recientemente incorporados a la UE, estos fondos estructurales y de cohesión social así como el libre flujo de mano de obra constituirán, sin duda, importantes palancas de su desarrollo.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en cambio, no hay un sólo dólar de fondos compensatorios para paliar los costos regionales de la integración, ni existe libre flujo de mano de obra; y en México no existe una política integral de desarrollo regional para reducir progresivamente las desigualdades acumuladas.

Por ello, en lo externo, es necesario introducir en la agenda internacional de México una futura negociación para instituir dentro del TLCAN un fondo compensatorio trinacional, como expresión de la corresponsabilidad en los efectos regionales de la integración, además de instituir el libre flujo de mano de obra entre los países miembros del TLCAN.

En lo interno, bajo cualquier escenario supranacional, el país requiere una política de desarrollo regional asentada en una congruente noción de desarrollo sustentable (es decir, que contemple simultáneamente los objetivos de crecimiento económico, equidad social y desarrollo ambiental) y que, basada en un verdadero federalismo, corrija las profundas desigualdades regionales en las oportunidades de acceso a un nivel mínimo aceptable de bienestar.

En consecuencia, nuestro país requiere una geoestrategia interna con visión de largo plazo, que planifique el desarrollo espacial y articule las políticas de desarrollo general (especialmente las de educación, nutrición, salud, vivienda e infraestructura residencial), así como las políticas de fomento

económico (industrial, agrícola, energético, de infraestructura hidráulica, de transporte, etc.) en un sistema integrado que incluya la participación de las regiones en el diseño y supervisión de las políticas y no sólo en su ejecución. Además, es necesario desarrollar, sobre bases democráticas, las autonomías aldeanas, municipales y estatales en la planeación, financiamiento y gestión de desarrollo, así como la política de ingreso y gasto público para incrementar los recursos propios de las aldeas, municipios y estados, sobre todo de los menos favorecidos, ampliando las bases materiales de su soberanía.

Teniendo a la región como variable y agente central de las políticas de fomento económico y social, será factible crear y desarrollar con más éxito las habilidades regionales, su vocación para absorber desarrollos tecnológicos, sus capacidades empresariales y el aprovechamiento de las externalidades asociadas a los conglomerados productivos que México deberá impulsar para acortar resueltamente las brechas de productividad, ingreso y bienestar que nos separan de los países desarrollados.

*José Luis Calva*







**Primera sección**  
**Globalización y desarrollo regional en México**





## Desarrollo regional de México y política estatal

*Gabriel Mendoza Pichardo\**

Siguiendo a Schumpeter, hablaremos de desarrollo económico en un periodo determinado “si la tendencia de los valores de un índice per cápita de la producción total de bienes y servicios se ha incrementado durante ese periodo” (1958, p. 64). En la medida en que nos interesa el bienestar social en tanto “meta”, de acuerdo con Kuznets, mediremos el desarrollo económico “como un incremento sostenido en la magnitud de satisfacción” de esa meta (1958, p. 89).

En la sección I reflexionaremos sobre la evolución teórica esperada de las variables del desarrollo económico, sobre las regularidades empíricas que se observan en el mundo capitalista y sobre el papel del Estado en la economía capitalista para resolver los problemas desarrollo. En la segunda sección presentamos algunos indicadores del desarrollo regional de México en la última década. La sección final presenta las conclusiones del trabajo.

### Desarrollo económico: regularidades e intervención estatal

Los modelos neoclásicos de crecimiento económico sugieren que las economías del mundo, y por extensión las regiones de un país, tienden a converger a un mismo nivel de producto per cápita. Las economías o regiones atrasadas crecerían a tasas más elevadas que las más desarrolladas (la llamada convergencia beta). En estos modelos, el mecanismo económico es capaz de conducir a las economías a los niveles máximos de desarrollo. La formulación neoclásica ha sido criticada desde una

---

\* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, correo electrónico: gamp@servidor.unam.mx. Agradezco a Manuel Chávez Fuentes su apoyo para la elaboración de este trabajo que es parte del proyecto de investigación PAPIIT-DGAPA-UNAM, “Impactos de la integración económica regional: crecimiento, financiamiento y desarrollo en la zona sur-sureste de México”.

perspectiva teórica (véase Pasinetti, 2000) pero también se ha comprobado que sus pronósticos no concuerdan con la evolución de las economías reales.

El análisis de las regularidades presentes en los países capitalistas ha encontrado que la economía mundial se caracteriza por una amplia heterogeneidad respecto al ingreso per cápita, que la divergencia entre países ha aumentado y que las tasas de crecimiento de los países menos desarrollados no permiten alcanzar a los países desarrollados. Mientras hay convergencia entre los países más desarrollados, hay países, como los africanos, donde el PIB per cápita está decreciendo. Una excepción en la acentuación de la divergencia la constituyen los países de rápido crecimiento del sudeste de Asia (véase Ros, 2004, y Foley y Michl, 1999).

De la teorización del desarrollo de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, se desprende la presencia de “trampas de desarrollo”. Es posible que exista una configuración de fuerzas que no permita superar un cierto umbral, por encima del cual se entraría en la senda del desarrollo (véase Ros, 2004). Asimismo, el sistema de producción capitalista no es un sistema diseñado para ampliar el bienestar de los habitantes de un país. Sus metas son las máximas ganancias y tasas de acumulación. Estas metas pueden ser incompatibles con el abasto de bienes y servicios que aumenten el nivel de bienestar.

Los capitalistas producen bienes y servicios únicamente para el mercado solvente y producen sólo aquellos bienes y servicios que les permiten recuperar su capital con una ganancia. El criterio de rentabilidad de los capitalistas los lleva a no producir bienes y servicios necesarios para una población sin capacidad solvente, cuyo periodo de maduración es largo, que impliquen montos de capital elevados o bien cuyas características los hacen susceptibles al fenómeno de su disfrute gratuito (*free ride*).

La única posibilidad de superar las “trampas de desarrollo” vendría dada por una intervención activa del Estado que proveería el “gran impulso” (Rosenstein-Rodan) y que situaría a la economía nacional o regional arriba del umbral del atraso (Ros, 2004). Del mismo modo, dada la incapacidad inherente del capital privado para proveer ciertos bienes y servicios para el bienestar o para la propia acumulación privada, el Estado deberá asumir una política económica y social que abastezca esos bienes y servicios.

En la literatura ortodoxa ha habido un debate amplio sobre el papel de la infraestructura pública en el crecimiento económico. El concepto de infraestructura pública y la forma de medirla han sido parte del debate. Gramlich (1994) enumera tres definiciones del capital en infraestructura. Primero, el capital de los monopolios naturales intensivos en capital tales como carreteras, otras instalaciones de transportes, sistemas de agua y drenaje y sistemas de comunicación. Segundo, el capital tangible propiedad del gobierno. Tercero, el capital en infraestructura en la primera definición más el capital para el aumento de “capital humano” e investigación y desarrollo.

El debate neoclásico también ha estado permeado por la creencia de que hay un efecto de desplazamiento (*crowding out*) del gasto público. Los modelos neoclásicos incluyen el supuesto de que el capital es directamente productivo y las ambiguas y engañosas categorías “capital humano” y “pro-

ductividad total de los factores". Muchos de estos trabajos proponen que el capital privado asuma la construcción y administración de la infraestructura pública y cobre su uso al precio de mercado. Hay dificultades econométricas derivadas de la manera como entra (y como se cuantifica) la infraestructura en la ecuación del crecimiento (véase, por ejemplo, Sánchez-Robles, 1998).

Teniendo en cuenta sus limitaciones y su falta de homogeneización, puede ser útil revisar la literatura que relaciona infraestructura pública y crecimiento económico. Para los países desarrollados no hay resultados concluyentes (véase Gramlich, 1994). Los análisis sobre países menos desarrollados o en rápido proceso de desarrollo y sobre sus regiones muestran en general un efecto positivo de la infraestructura pública sobre el crecimiento económico. Ello puede deberse a que en los países en desarrollo el acervo relativo de infraestructura pública no ha alcanzado el nivel óptimo. La provisión de un nivel mínimo de infraestructura pública garantizaría un cierto nivel de actividad económica. Se podría llegar asimismo a un nivel de saturación, en el que añadir más infraestructura pública no tendría ningún impacto (véase Salinas-Jiménez, 2004).

Wang (2002) analizó siete países asiáticos de rápido crecimiento. Con un modelo de dos sectores, a través del concepto de derrames (*spill overs*), Wang encontró una relación mutuamente benéfica entre el crecimiento del producto privado y el de la infraestructura pública, en tanto la expectativa de crecimiento del producto de cada uno eleva el crecimiento del otro. El efecto que va del producto privado al del producto de la infraestructura pública es más fuerte. El análisis de Wang muestra la complementariedad y la simbiosis de los dos sectores: "El sector de producción privada y el sector de infraestructura pública van mano a mano en la promoción del crecimiento. Mantener un crecimiento balanceado entre los dos sectores y hacer uso de los beneficios externos será esencial para mantener un paso rápido de crecimiento" (Wang, 2002, p. 429).

Boscá *et al.* (2002) estudiaron el efecto de la infraestructura pública sobre el sector privado en regiones españolas. Los autores parten de una definición "productiva" de la infraestructura pública (redes de transporte, redes de oferta de energía y sistemas de agua y drenaje), usan los acervos de capital de esta infraestructura y miden su impacto sobre los costos del capital privado. Encuentran una relación positiva y complementaria entre infraestructura pública y acumulación de capital privado: "La infraestructura genera un impacto positivo significativo sobre el precio sombra del capital privado, favoreciendo su acumulación en el largo plazo" (Boscá *et al.*, 2002, p. 324). Encuentran que para la mayoría de las regiones españolas aún hay espacio para que los distintos niveles de gobierno inviertan para aliviar la escasez de infraestructura.<sup>1</sup> Así la infraestructura complementa a los insumos

---

<sup>1</sup> Boscá *et al.* (2002) definen el precio sombra del capital privado como el beneficio marginal de invertir en capital privado. Si el precio sombra es mayor que el "precio de costo por el uso" del capital, las empresas requerirán capital adicional. Se llegaría a la saturación cuando la infraestructura no incrementa más el precio sombra o lo reduzca. Ese podría ser el caso de algunas regiones españolas (Salinas-Jiménez, 2004).

intermedios (éstos aumentan cuando aquélla crece), pero sustituye al empleo (éste decrece con el aumento de aquélla).

Aschauer (1998) encontró para 46 países en desarrollo los siguientes resultados. Primero, el acervo de capital público, el acervo de capital privado y el “capital humano” son determinantes del producto per cápita de largo plazo y de la tasa de crecimiento de transición. Segundo, una reasignación de capital privado a público aumentaría de manera modesta el nivel de largo plazo del producto per cápita y la tasa de crecimiento. Tercero, la eficiencia en el uso del capital público es un factor clave para explicar el producto per cápita de largo plazo y el crecimiento transicional. Cuarto, un aumento del consumo gubernamental reduce el nivel de largo plazo del producto per cápita y la tasa de crecimiento. Quinto, si el capital público se financia con deuda externa, el nivel de producto y la tasa de crecimiento disminuirán; si se financia con reducción del consumo gubernamental, aumentarán. Hay por tanto tres elementos a considerar en relación con el capital público: cuánto debe generarse, cuál es la eficiencia en su uso y cómo se financia.

## El desarrollo regional de México

En esta sección analizaremos el desarrollo económico y social de las regiones de México en la última década. Nos enfocaremos en la evolución del producto per cápita, en la competitividad de las entidades de México y en la medición del bienestar hecha por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en los ámbitos estatal y regional.<sup>2</sup>

Desde principios de los años ochenta las tasas de crecimiento de la economía de México y del producto per cápita han sido bajas tanto en términos absolutos como en perspectiva histórica. El crecimiento no mejoró después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. El comportamiento de la economía ha sido muy volátil y sectorialmente asimétrico. Hay unas cuantas ramas ganadoras y muchas perdedoras. El cambio estructural ha beneficiado a unas cuantas grandes empresas transnacionales y del gran capital nacional y a los sectores económicos donde operan y el país es hoy más dependiente del sector externo.

El cambio estructural de las últimas décadas ha implicado una mejora muy lenta y en algunos periodos un claro deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. De hecho, como en otros países, el propósito central del neoliberalismo aplicado en México ha sido la recuperación de la rentabilidad del capital, mediante la contracción de los salarios reales y las políticas de recorte de los gastos públicos (Duménil y Lévy, 2003). Esto se ha reflejado en salarios reales a la baja y en la incapacidad de la economía mexicana para generar empleos, lo que ha tenido como correlación una fuerte emigración.

---

<sup>2</sup> En Mendoza (2005) presentamos una nota metodológica sobre las características de los índices de desarrollo humano y las mediciones de “bienestar” del INEGI.

Antes del quiebre estructural ocurrido al principio de los años ochenta, se estaba produciendo un proceso de convergencia en los niveles de producto per cápita y de bienestar entre las entidades de México. En los años ochenta y noventa este proceso se detuvo o francamente se produjo un proceso de divergencia. Esquivel y Messmacher (2002) encontraron que la divergencia está asociada a la evolución de los niveles de la productividad del trabajo y que ésta a su vez se explica por la divergencia presente en los niveles educativos (años de escolaridad de población de 15 años y más) y la infraestructura pública (densidad de líneas telefónicas).

El PNUD calculó un índice de desarrollo humano<sup>3</sup> por entidad federativa de México para varios años entre 1950 y 2000 (PNUD, 2002). Entre 1950 y 1980 hubo un crecimiento del índice de cada entidad y de convergencia entre las entidades. En 1950, la media simple del índice era de 0.4731 con un coeficiente de variación de 19.2% y una distancia entre el valor mínimo y el máximo de 0.33. Para 1980, la media había aumentado a 0.7062, el coeficiente de variación se había reducido a 8.8% y la distancia entre el valor mínimo y el máximo se había cerrado a 0.25. Entre 1980 y 2000 el crecimiento del índice y el proceso de convergencia se desaceleraron. En 1990, la media del índice alcanzó 0.7769, el coeficiente de variación sólo se redujo a 7.4% y la distancia entre el índice mínimo y el máximo permaneció en 0.25. En 2000, el índice medio sólo subió a 0.8073, el coeficiente de variación bajó a 6.8% y la distancia entre el valor mínimo y el máximo fue de 0.24.

El cuadro 1 presenta indicadores del PIB por entidad y por regiones.<sup>4</sup> En 2003, el PIB per cápita en México era de 14 470 pesos de 1993. El PIB per cápita de los estados de las regiones del Pacífico, Centro y Sur-Sureste tiende a ser menor que el imperante en los estados de las regiones de la Frontera Norte y del Centro-Norte. En 2003, el Distrito Federal tenía el más alto nivel de PIB per cápita (36 500 pesos de 1993). Lo seguían Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Campeche y Quintana Roo, con un PIB per cápita superior a 20 000 pesos. En el otro extremo, había 11 estados de las regiones Sur-Sureste, Centro y Pacífico que en 2003 tuvieron un PIB per cápita inferior a 10 000 pesos. En Oaxaca y Chiapas el PIB per cápita era inferior a 7 000 pesos, mientras que en Guerrero y Tlaxcala no llegaba a los 8 000 pesos.

---

<sup>3</sup> Inspirado en el trabajo de Amartya Sen (véase por ejemplo Sen, 2000). El índice de desarrollo humano se compone por índices de la esperanza de vida, de la tasa de analfabetismo, de la tasa de asistencia escolar y del producto per cápita. El índice de desarrollo humano está altamente correlacionado con la evolución del producto per cápita (véase Cahill, 2005).

<sup>4</sup> La regionalización es la siguiente: Región 1 Frontera Norte: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Región 2 Centro-Norte: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Región 3 Pacífico: Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Sinaloa. Región 4 Centro: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos y Tlaxcala. Región 5 Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Cuadro 1

**Indicadores del PIB por entidad federativa**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Región</i>	<i>PIB per cápita 2003 (miles de pesos de 1993)</i>	<i>Participación en el PIB nacional en 2003</i>	<i>Tasa de crecimiento de la participación 1993-2003</i>	<i>Crecimiento del PIB (media anual) 1993-2003</i>	<i>Creccimiento del PIB per cápita (media anual) 1993-2003</i>
Coahuila	1	20.22	3.43	17.49	4.43	2.73
Nuevo León	1	26.41	7.20	12.31	3.99	2.10
Tamaulipas	1	15.76	3.19	14.14	4.16	2.00
Chihuahua	1	20.90	4.44	13.46	4.15	1.94
Sonora	1	17.01	2.72	3.45	3.12	1.19
Baja California	1	17.42	3.22	14.80	4.30	0.75
Aguascalientes	2	18.64	1.25	27.04	5.28	3.06
Querétaro	2	17.12	1.75	24.79	5.10	2.71
Guanajuato	2	11.37	3.76	11.88	3.93	2.64
Zacatecas	2	9.18	0.86	2.55	3.02	2.58
Durango	2	13.04	1.33	2.79	3.04	2.26
San Luis Potosí	2	11.29	1.79	1.04	2.95	1.85
Michoacán	3	8.35	2.32	-0.61	2.71	1.89
Jalisco	3	14.28	6.34	-3.37	2.44	1.13
Colima	3	14.13	0.54	-1.86	2.58	0.91
Baja California Sur	3	18.58	0.59	9.87	3.71	0.69
Sinaloa	3	11.34	2.05	-12.00	1.44	0.36
Nayarit	3	8.15	0.53	-19.36	0.62	-0.33
Distrito Federal	4	36.51	21.33	-10.28	1.69	1.60
Tlaxcala	4	7.91	0.54	7.38	3.51	1.50
Morelos	4	12.84	1.43	-4.71	2.31	0.74
Edo. de México	4	10.97	10.34	-0.46	2.78	0.68
Hidalgo	4	8.78	1.37	-10.27	1.75	0.53
Puebla	5	9.73	3.50	7.25	3.56	2.04
Yucatán	5	11.79	1.38	5.74	3.35	1.80
Veracruz	5	8.54	4.11	-9.97	1.65	0.93
Chiapas	5	6.28	1.79	0.09	2.72	0.85
Campeche	5	24.21	1.20	1.53	2.92	0.79
Guerrero	5	7.54	1.62	-13.60	1.24	0.39
Oaxaca	5	6.02	1.46	-12.02	1.43	0.36
Tabasco	5	8.59	1.15	-10.54	1.59	-0.03
Quintana Roo	5	21.76	1.46	13.90	4.14	-0.18
Total	Región 1	20.11	24.20	12.70	4.03	1.81
Total	Región 2	12.58	10.74	11.29	3.87	2.58
Total	Región 3	11.92	12.37	-4.62	2.27	1.10
Total	Región 4	18.79	35.01	-7.11	2.05	0.73
Total	Región 5	9.06	17.67	-2.94	2.43	1.09
Total nacional		14.47	100.00	0.00	2.77	1.32

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, <http://www.inegi.gob.mx/>.



La tasa de crecimiento media del PIB per cápita en el país en el periodo 1993-2003 fue de sólo 1.3% anual. El crecimiento del PIB per cápita en las regiones fue muy diferenciado. Mientras en el Centro-Norte y la Frontera Norte el PIB per cápita creció en un promedio de 2.6 y 1.8%, respectivamente, en el Pacífico y el Sur-Sureste la tasa de crecimiento media anual fue de sólo 1.1% y en el Centro la tasa de crecimiento media fue de sólo 0.7. La Frontera Norte y el Centro Norte de México fueron las regiones que lograron captar los mayores beneficios de la nueva forma de acumulación, mientras el Centro ha tenido un desempeño muy desalentador y el Pacífico y el Sur-Sureste crecieron a un ritmo poco menor al promedio nacional.

La diferencia en desempeño es aún más marcada por estados. El PIB per cápita creció a una media de 3.6% en Aguascalientes, mientras decreció en Tabasco, Quintana Roo y Nayarit. Los estados de la Frontera Norte y del Centro-Norte ocupan los primeros lugares en cuanto a crecimiento de la participación en el PIB del país y en el crecimiento del PIB per cápita. Los estados de la región Centro-Norte, especialmente Aguascalientes y Querétaro, aumentan porcentualmente su participación en el PIB y tienen una tasa de crecimiento media anual del PIB per cápita en el rango de 1.85 a 3.60%, superior al promedio nacional.

Los estados de la Frontera Norte también ganaron participación porcentual en el PIB total. El estado con el mejor comportamiento fue Coahuila pues crecieron a tasas elevadas tanto su participación en el PIB total como su PIB per cápita. En Sonora y Baja California el crecimiento del PIB per cápita de 1.19 y 0.75%, respectivamente, es inferior al promedio nacional. Con una tasa de crecimiento de su participación en el PIB nacional de 3.45%, Sonora es el único estado de la región de la Frontera Norte con un crecimiento en su participación porcentual inferior al 12 por ciento.

Los estados del Pacífico, excepto Baja California Sur, perdieron participación en el PIB total. El que presenta la mejor situación es Michoacán pues su PIB casi creció al mismo ritmo que el nacional y el PIB per cápita tuvo un desempeño superior. Nayarit es el estado de peor desempeño pues tanto su participación en el PIB como su PIB per cápita disminuyeron. Las tasas de crecimiento del PIB per cápita son mucho menores a la del PIB per cápita nacional en los demás estados, especialmente en Sinaloa, Baja California Sur y Colima.

En el Centro, todas las entidades, excepto Tlaxcala, pierden participación en el PIB nacional. Destaca la caída de la participación del PIB del Distrito Federal, aunque su PIB per cápita, al igual que en Tlaxcala, ha crecido más que el promedio nacional. En Morelos, Estado de México e Hidalgo, el crecimiento medio anual del PIB per cápita fue menor al uno por ciento.

En el Sur-Sureste se presenta una situación heterogénea, aunque los datos globales indican que es una región que pierde participación y cuyo PIB per cápita crece más lentamente que el nacional. En Puebla y Yucatán hay un incremento de participación en el PIB nacional y un crecimiento del PIB per cápita por arriba del promedio nacional. Quintana Roo incrementa su participación relativa en el PIB nacional, pero su PIB per cápita disminuyó durante el periodo en -0.18%. Guerrero, Oaxaca y Tabasco pierden participación y en todos estos estados hay un incremento medio del PIB per cápita inferior a

1% (incluso negativo en el caso de Tabasco). Chiapas y Campeche aumentan ligeramente su participación en el PIB nacional, pero como en la mayoría de los otros estados de la región, su PIB per cápita crece en promedio menos de uno por ciento anual.

Dada la evolución del PIB per cápita estatal, no hay un proceso de convergencia en el periodo 1993-2003. En 1993, la media ponderada con población del PIB per cápita era de 12 780 pesos de 1993, con una desviación estándar de 7 230 pesos y un coeficiente de variación de 56.6%. En 2003, la media ponderada aumentó a 14 470 pesos, la desviación estándar era de 8 250 pesos y el coeficiente de variación de 57.0%. Por tanto, la convergencia sigma no ocurrió: la desviación estándar y el coeficiente de variación aumentaron en poco más de 1 000 pesos en tres décimas de porcentaje, respectivamente. La misma ligera divergencia aparece en el coeficiente beta de la regresión, ponderada con población, entre el crecimiento medio del PIB per cápita en el periodo 1994-2003 y el PIB per cápita de 1993 en cada estado. El coeficiente beta es igual a 0.0226 (con un estadístico t de 2105), donde beta mayor que cero implica divergencia.

Ocegueda (2003) reconoce la divergencia regional entre 1980 y 2000 y busca probar si se cumplen para México las llamadas leyes de Kaldor<sup>5</sup> con información estatal para el mismo periodo. Concluye que el sector manufacturero no se ha desempeñado como motor del crecimiento de otros sectores, que las actividades no primarias y en especial las manufacturas operan con rendimientos crecientes a escala (incrementan su productividad) y que hay una fuerte correlación positiva entre el incremento de la productividad manufacturera y el aumento de la productividad del trabajo en el conjunto de la economía (las manufacturas generan externalidades positivas). Concluye señalando que la acen- tuación de la polarización regional de México estaría asociada con los patrones de especialización adoptados por cada entidad.

Con la técnica de análisis dinámico de cambio-participación (dynamic shift-share analysis, Barff y Knight, 1988) se descompone el crecimiento absoluto del producto interno bruto de las entidades de México en el periodo 1993-2003 en tres efectos: crecimiento nacional, mezcla sectorial y competencia.<sup>6</sup> El efecto mezcla sectorial es muy pequeño en la mayoría de los estados (la participación promedio en el incremento total es de -2.6%) y los efectos nacional y de competencia están altamente correlacionados. Nos concentraremos en el efecto competencia (véase el cuadro 2).

<sup>5</sup> Las leyes de Kaldor son las siguientes: Primera, el crecimiento de la economía se relaciona positivamente con el crecimiento del sector manufacturero. Segunda, también conocida como ley de Verdoorn, el crecimiento del sector manufacturero conduce a un aumento de la productividad del mismo sector. Tercera, la productividad de otros sectores de la economía aumenta con el incremento de la tasa de crecimiento del sector manufacturero.

<sup>6</sup> Sean  $X_{i0r}$  el valor de producto del sector  $i$  en el año base de la región  $r$ ,  $g_i$  la tasa de crecimiento del producto nacional en el año  $j$ ,  $g_{ij}$  la tasa de crecimiento del producto nacional del sector  $i$  en el año  $j$  y  $g_{ijr}$  la tasa de crecimiento del producto del sector  $i$  en el año  $j$  de la región  $r$ . El efecto crecimiento nacional es igual a  $X_{i0r}g_i$ , el efecto mezcla sectorial es igual a  $X_{i0r}(g_{ij}-g_i)$  y el efecto competencia es igual a  $X_{i0r}(g_{ijr}-g_{ij})$ . Los efectos totales para cada región se obtienen mediante la suma de los años y las divisiones.

## Cuadro 2

**Descomposición dinámica del cambio de producto por estado 1993–2003**

(miles de millones de pesos de 1993 y porcentajes)

Entidad federativa	Región	Cambio absoluto	Efecto competencia		
			Participación en el total (1)	Participación de la división más importante en el total (2)	División que más aportó al efecto competencia
Coahuila	1	18.028	32.7	24.4	3. Industria manufacturera
Chihuahua	1	21.770	31.2	27.2	6. Comercio, restaurantes y hoteles
Tamaulipas	1	15.806	30.7	10.8	3. Industria manufacturera
Nuevo León	1	34.553	30.2	9.6	6. Comercio, restaurantes y hoteles
Baja California	1	16.158	29.6	13.0	6. Comercio, restaurantes y hoteles
Sonora	1	10.645	9.0	14.2	6. Comercio, restaurantes y hoteles
Aguascalientes	2	7.492	45.8	19.7	3. Industria manufacturera
Querétaro	2	10.211	40.9	22.3	3. Industria manufacturera
Guanajuato	2	17.879	27.4	26.2	3. Industria manufacturera
Zacatecas	2	3.284	19.0	13.6	1. Agricultura, silvicultura y pesca
Durango	2	5.130	13.1	7.0	1. Agricultura, silvicultura y pesca
San Luis Potosí	2	6.524	6.5	3.8	9. Servicios comunales, sociales y personales
Baja California Sur	3	2.682	24.3	12.4	8. Servicios comunales, sociales y personales
Michoacán	3	8.044	-5.1	2.5	1. Agricultura, silvicultura y pesca
Jalisco*	3	19.843	-17.4	4.3	7. Transporte, almacenaje y comunicación
Colima*	3	1.790	-23.9	2.7	2. Minería
Sinaloa*	3	4.004	-82.2	0.5	2. Minería
Nayarit	3	0.403	-377.5	30.7	9. Servicios comunales, sociales y personales
Tlaxcala	4	2.356	18.5	10.8	9. Servicios comunales, sociales y personales
Edo. de México	4	35.951	-7.8	6.6	8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles
Morelos	4	4.229	-12.0	11.4	9. Servicios comunales, sociales y personales
Distrito Federal	4	47.100	-58.3	13.7	8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles
Hidalgo	4	3.022	-69.6	12.5	9. Servicios comunales, sociales y personales
Quintana Roo	5	7.234	31.5	17.2	8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles
Campeche	5	4.461	20.2	19.8	2. Minería
Puebla	5	15.081	19.9	17.5	3. Industria manufacturera
Yucatán	5	5.721	19.2	7.1	3. Industria manufacturera
Chiapas	5	6.334	1.5	13.0	4. Construcción
Tabasco	5	2.496	-66.3	15.6	9. Servicios comunales, sociales y personales
Veracruz	5	9.245	-75.3	2.1	1. Agricultura, silvicultura y pesca
Oaxaca	5	2.860	-87.1	5.6	4. Construcción
Guerrero	5	2.770	-121.1	5.7	7. Transporte, almacenaje y comunicación

(1) Efecto competencia total entre cambio absoluto total. (2) Valor absoluto de la división con mayor aporte al efecto competencia entre cambio absoluto total. \* La división reportada y el porcentaje de la misma corresponden a la división con el segundo valor más alto, ya que la primera división es servicios bancarios imputados.

Fuente: Cálculos propios con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, <http://www.inegi.gob.mx/>.

Las entidades con un efecto competencia negativo (que tuvieron un crecimiento sectorial menor al crecimiento sectorial nacional) se concentran en las regiones Pacífico, Sur-Sureste y Centro. Destacan Nayarit, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz, Hidalgo, Tabasco y el Distrito Federal. En el extremo de alta competitividad se ubican, aunque con algunas excepciones, los estados pertenecientes a las regiones Centro-Norte y Frontera Norte. La lista la encabezan Aguascalientes, Querétaro, Coahuila, Quintana Roo, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León.

El sector que aporta más al efecto competencia muestra la especialización de los estados. El efecto competencia es positivo en los siete estados donde la industria manufacturera aporta el mayor incremento. Estos estados son Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro (de la región Centro-Norte), Coahuila y Tamaulipas (de la Frontera Norte) y Puebla y Yucatán (en el Sur-Sureste). En los estados restantes de la Frontera Norte, el mayor aporte al efecto competencia es del sector comercio, restaurantes y hoteles (sector que sólo aparece como más importante en estos estados). La agricultura, silvicultura y pesca es el sector que más aportó al efecto competitividad en Durango, Zacatecas, Michoacán y Veracruz.

En las regiones Pacífico y Centro los servicios financieros y los servicios comunales son los que más aportan al efecto competitividad. En la región Sur-Sureste hay una fuerte heterogeneidad. En Campeche es la minería, en Chiapas y Oaxaca la construcción, en Guerrero el transporte, en Quintana Roo los servicios financieros y en Tabasco los servicios comunales. El crecimiento se ha concentrado en los estados que son competitivos primero en la industria manufacturera, después en comercio, restaurantes y hoteles y en menor medida en los servicios financieros. La información del cuadro 2 corrobora las tendencias presentes en el cuadro 1.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003) calculó un índice de desarrollo humano para México en el año 2000 de 0.8014. La disparidad de condiciones socioeconómicas del país se resume en que el índice fluctúa entre 0.7032 en Chiapas y 0.8913 en el Distrito Federal. Ponderando con población, los índices regionales de desarrollo humano resultantes muestran que la Frontera Norte y el Centro son las únicas regiones con un índice superior al nacional. En el otro extremo, la región Sur-Sureste tiene un índice de 0.7474. Las regiones Centro-Norte y Pacífico tuvieron un índice ligeramente inferior al nacional. El índice del PIB per cápita entra con un peso de un tercio en el índice de desarrollo humano. La correlación entre los dos indicadores es de casi 92% para el año 2000. Por ello, el índice de desarrollo humano presenta un ordenamiento similar al del PIB per cápita en el cuadro 1.

En 2000, México tenía 97.5 millones de habitantes. Las regiones Sur-Sureste y Centro concentran 28 y 27% de la población, en la región Frontera Norte habitaba poco más de 17%, mientras en la región Pacífico vivía 15% y en la región Centro-Norte se concentraba 12%. Usaremos los indicadores "Regiones socioeconómicas de México" (INEGI, 2005) que resumen el bienestar relativo de la población de México. El INEGI utilizó 27 variables socioeconómicas con datos municipales y

por AGE<sup>7</sup> para asignar a cada uno de los municipios y a cada una de las AGE<sup>7</sup> a siete estratos con el método de variación mínima.

En el cuadro 3 presentamos para cada entidad y región, por municipio y AGE<sup>7</sup>, el porcentaje de población que dentro del estado o región se encontraba en los estratos 1 y 2 (la población en peores condiciones socioeconómicas) y la que se encontraba en el estrato 7 (la población en mejores condiciones). Los datos por AGE<sup>7</sup> proporcionan una idea más precisa de la distribución de la población por estrato de condición socioeconómica, dado que comprenden áreas más pequeñas y homogéneas, y permiten conocer el porcentaje de población rural de cada estado y región.

Respecto a los datos por municipios, los datos regionales por AGE<sup>7</sup> aumentan el porcentaje de población en los estratos 1 y 2 y disminuyen el porcentaje del estrato 7 para todas las regiones (el orden regional de mejores condiciones socioeconómicas es el mismo). La Frontera Norte es la que menos población (3%) tiene en los estratos 1 y 2 y la que más tiene (23%) en el estrato 7. En el extremo opuesto está el Sur-Sureste con casi 38% de la población en los estratos 1 y 2 y sólo 4.6% en el estrato 7. La segunda posición de mejor condición socioeconómica la tiene el Centro, seguida por el Pacífico y el Centro-Norte. El Sur-Sureste es la única región con más población porcentual en los estratos 1 y 2 que el porcentaje nacional de 15.6%, mientras que el Sur-Sureste, el Pacífico y el Centro-Norte están por debajo del porcentaje (12.6%) de la población nacional en el estrato 7.

Hay diferencias entre las entidades de cada región y ciertos cambios en su ordenamiento según se tomen los municipios o las AGE<sup>7</sup>. En la Frontera Norte no hay ningún estado con más de 7 por ciento de su población en los estratos 1 y 2 tanto por municipios como por AGE<sup>7</sup> (el rango por AGE<sup>7</sup> va de 0.2 por ciento en Baja California a 6.7 por ciento en Chihuahua). En el estrato 7, Baja California es la mejor situada nacionalmente, pues por municipios el 100 por ciento de su población pertenece al estrato 7, mientras que por AGE<sup>7</sup> en 2000 el 31 por ciento de la población estaba en el estrato 7. Le siguen Nuevo León y Coahuila. Los estados de la Frontera Norte con menor porcentaje de población en el estrato 7 son Sonora por municipios (67 por ciento) y Tamaulipas por AGE<sup>7</sup> (15 por ciento).

En el Centro-Norte, San Luis Potosí tiene la mayor población en los estratos 1 y 2 por municipios (más de 14 por ciento) y por AGE<sup>7</sup> (30 por ciento), porcentajes muy elevados respecto a los demás estados de la región. Aguascalientes tiene las mejores condiciones socioeconómicas pues no tiene población en los estratos 1 y 2 por municipios y sólo tiene 0.1 por ciento por AGE<sup>7</sup> y al mismo tiempo tiene un alto porcentaje de población en el estrato 7 (alrededor de 70 por ciento por municipios y 16 por ciento por AGE<sup>7</sup>).

---

<sup>7</sup> Áreas geoestadísticas básicas. El INEGI define dos tipos de AGE<sup>7</sup>. La urbana está constituida por un conjunto de manzanas con una población de 1 a 50 habitantes en localidades con más de 2500 habitantes. La rural comprende hasta 10000 hectáreas en localidades con menos de 2500 habitantes. En el año 2000 había 2442 municipios y 54192 AGE<sup>7</sup>.

Cuadro 3

**Porcentaje de población por municipios en los estratos 1 y 2 y en el estrato 7 en cada estado y región en 2000**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Región</i>	<i>Municipios</i>		<i>AGEB</i>		<i>Porcentaje población rural</i>
		<i>Estratos 1 y 2</i>	<i>Estrato 7</i>	<i>Estratos 1 y 2</i>	<i>Estrato 7</i>	
Chihuahua	1	6.2	73.1	6.7	22.0	16.0
Tamaulipas	1	0.4	69.6	4.9	15.2	14.0
Sonora	1	0.0	66.9	3.1	17.2	15.3
Nuevo León	1	0.3	87.0	1.9	29.3	5.9
Coahuila	1	0.0	72.6	1.4	20.5	10.0
Baja California	1	0.0	100.0	0.2	31.3	8.5
San Luis Potosí	2	15.2	37.0	30.3	8.7	39.9
Durango	2	5.0	52.8	12.2	11.8	34.7
Querétaro	2	1.9	51.0	11.7	17.5	31.8
Zacatecas	2	0.0	17.2	11.2	5.0	44.7
Guanajuato	2	0.7	35.6	8.5	7.2	32.4
Aguascalientes	2	0.0	68.1	0.1	16.5	19.8
Michoacán	3	5.9	15.6	19.1	5.4	33.9
Nayarit	3	5.4	33.2	8.6	6.7	35.1
Sinaloa	3	1.5	61.4	4.7	13.7	32.5
Jalisco	3	0.5	47.5	2.5	15.7	14.9
Baja California Sur	3	0.0	71.3	1.8	27.8	18.1
Colima	3	0.0	61.9	0.9	12.2	14.0
Hidalgo	4	16.4	15.1	23.0	4.7	48.9
Edo. de México	4	3.1	60.3	7.6	11.8	13.9
Morelos	4	0.0	34.9	4.1	8.4	14.4
Tlaxcala	4	0.0	17.6	2.9	1.2	18.8
Distrito Federal	4	0.0	98.9	0.0	30.4	0.2
Chiapas	5	39.5	11.1	57.8	1.7	53.2
Oaxaca	5	44.4	12.6	54.7	2.4	43.0
Guerrero	5	31.2	0.0	45.1	1.8	43.9
Veracruz	5	18.0	23.0	32.6	4.5	39.6
Campeche	5	8.8	31.4	29.4	7.1	28.4
Puebla	5	16.8	26.5	28.9	6.1	28.9
Tabasco	5	0.0	27.5	22.7	5.3	47.2
Yucatán	5	8.6	42.5	22.6	10.3	14.8
Quintana Roo	5	3.6	54.9	15.6	13.3	17.3
Total	Región 1	1.3	78.9	3.1	23.1	11.3
Total	Región 2	4.0	40.2	13.1	9.7	34.4
Total	Región 3	2.4	41.6	7.7	12.2	24.4
Total	Región 4	2.9	66.0	6.0	16.7	12.6
Total	Región 5	23.1	20.8	37.7	4.6	38.5
Total nacional		8.4	48.5	15.6	12.8	24.2

Fuente: INEGI (2005), *Regiones Socioeconómicas de México*, en <http://www.inegi.gob.mx/>.

En el Pacífico, Michoacán presenta el mayor porcentaje de población en los estratos 1 y 2 por municipios y por AGEB. Asimismo, tiene el menor porcentaje de población en el estrato 7. La mejor situación socioeconómica la presenta Baja California Sur pues tiene 0% de su población en los estratos 1 y 2 por municipios y sólo 1.8% por AGEB y sus porcentajes de población en el estrato 7 en las dos clasificaciones son las más elevadas de la región. Por AGEB ordenados de peores a mejores condiciones socioeconómicas, los estados del Pacífico quedan como sigue: Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Jalisco, Colima y Baja California Sur.

En el Centro, el Distrito Federal tiene las mejores condiciones socioeconómicas, muy por arriba de los demás estados de la región (por AGEB en 2000, la participación de los estratos 1 y 2 y del estrato 7 es de 0 y 30%, respectivamente). Hidalgo es el estado con las peores condiciones socioeconómicas (por AGEB, el 23 y el 5% de la población estaban en los estratos 1 y 2 y el estrato 7, respectivamente). En los estratos 1 y 2, Morelos y Tlaxcala no tienen población por municipios, y una participación de 3 y 4% por AGEB, respectivamente. Aunque el Estado de México presenta población en los estratos 1 y 2 por municipios y tiene casi 8% de población en los estratos 1 y 2 por AGEB, casi 12% de su población estaba en el estrato 7, superando el porcentaje de población en el estrato 7 de Morelos y Tlaxcala.

En el Sur-Sureste, Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los estados con mayor población del país en los estratos 1 y 2. Por AGEB, entre el 45 y el 58% de la población de esos estados pertenecía a los estratos 1 y 2. Eran también los estados, junto con Tlaxcala, con menor población en el estrato 7. Quintana Roo, Yucatán y Tabasco parecen ser los estados con mejores condiciones socioeconómicas en la región, pues eran los estados con mayor porcentaje de población en el estrato 7, y los que menos tenían en los estratos 1 y 2. Aunque Quintana Roo es el único estado de la región que tiene mejores porcentajes que los nacionales. Veracruz, Campeche y Puebla son estados con una condición socioeconómica parecida, mejor que la de los tres estados con peores condiciones pero también alejados de los tres estados con mejores condiciones.

El mayor porcentaje de población rural determina un mayor porcentaje de población con malas condiciones socioeconómicas y un menor porcentaje de población con mejores condiciones. Para el país, 87% de la población en los estratos 1 y 2 era población rural, mientras que la población rural del estrato 7 sólo alcanzaba 0.07% de la población en ese estrato. Por regiones, las relaciones del porcentaje de población rural con el porcentaje de población en los estratos 1 y 2 y con el porcentaje de población en el estrato 7 son unívocas: positiva en el primer caso y negativa en el segundo (los coeficientes de correlación son de 0.81 y  $-0.94$ , respectivamente). Las regiones quedan ordenadas de peores condiciones socioeconómicas a mejores en relación con su población rural de la siguiente manera: Sur-Sureste, Centro-Norte, Pacífico, Centro y Frontera Norte.

Por estados la correlación sigue siendo elevada: 0.74 para la correlación entre porcentaje de población rural con porcentaje de población en los estratos 1 y 2. Con el porcentaje de la población en el estrato 7 la correlación es de  $-0.75$ . En general, los estados con más población rural son los

que presentan las peores condiciones socioeconómicas. Los estados con más de 30% de población rural son Chiapas, Hidalgo, Tabasco, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz, Nayarit, Durango, Michoacán, Sinaloa y Guanajuato. Los estados con una población rural menor a 10% son Baja California, Nuevo León y Distrito Federal.

## Conclusiones

Los puntos a destacar son los siguientes:

1. Las variables relevantes para analizar el desarrollo económico nacional y regional son los índices de producción per cápita y las medidas del bienestar de la población.
2. Entre las regiones de un país no hay un mecanismo automático de convergencia hacia arriba del desarrollo y el bienestar. La evidencia reciente comprueba que no ha habido un proceso de convergencia en el mundo.
3. En las economías capitalistas existen varias razones por las cuales éstas no crecen y no se desarrollan. Entre ellas están las “trampas de desarrollo”, la contradicción entre las metas de rentabilidad y las demandas no solventes de la población y la existencia de bienes que los capitalistas no producirán (por su periodo de maduración o por el fenómeno del disfrute gratuito).
4. La intervención del Estado es necesaria para orientar la producción general y para producir los bienes indispensables a fin de apoyar la producción y mejorar los niveles de bienestar de la población.
5. La creación, mantenimiento y administración de la infraestructura pública requieren necesariamente intervención estatal. La literatura sobre infraestructura pública y crecimiento económico prueba que en los países en desarrollo, la infraestructura pública está ligada positivamente al crecimiento.
6. Una definición amplia de infraestructura pública incluye las ramas intensivas en capital y las necesarias para el conjunto de la población (carreteras, instalaciones de transportes, sistemas de agua y drenaje y sistemas de comunicación, instalaciones educativas, de investigación y desarrollo y de salud pública).
7. En relación con la infraestructura pública debe cuidarse cuánta y en dónde crearla, operar-la con eficiencia y analizar sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, si lo que se intenta es incrementar el bienestar, los precios de mercado no representan una buena guía.
8. En el contexto del retiro del Estado y la reorientación de las economías a la recuperación de la rentabilidad privada, el desarrollo regional de México es un ejemplo de la ingente necesidad de contar con políticas activas de desarrollo nacional y regional para relanzar el crecimiento, eliminar las diferencias entre regiones y mejorar el bienestar.



9. Desde el quiebre estructural de principios de los años ochenta, la economía mexicana ha tenido un comportamiento desastroso y excluyente social, sectorial y regionalmente. En lo regional, a partir de 1980 se interrumpió el proceso de convergencia en producto per cápita y niveles de bienestar entre las entidades y las regiones. La dinámica económica y social en curso no está cerrando las brechas entre las entidades y regiones. Las áreas que todavía tienen a una gran parte de su población en las áreas rurales presentan las peores condiciones socioeconómicas, mientras que están mejorando y son más competitivas las áreas que tienen sectores dinámicos de manufactura o de servicios.
10. En términos de su situación, dinámica y competitividad, las regiones de México pueden ser caracterizadas del siguiente modo: el Sur-Sureste es la región con las peores condiciones socioeconómicas, con un dinamismo menor al nacional, con baja competitividad y una fuerte heterogeneidad productiva. El Centro está muy determinado por el Distrito Federal, que tiene buenas condiciones socioeconómicas; sin embargo, la región tiene el menor dinamismo de todas las regiones, está perdiendo participación en el PIB nacional y no tiene competitividad. El Pacífico es una región de condiciones socioeconómicas medias con una dinámica de crecimiento menor a la del país, por lo que está perdiendo participación relativa en el PIB. El Centro-Norte muestra bajos indicadores de condiciones socioeconómicas pero tiene el mayor dinamismo y la mayor competitividad en el país, por lo que su participación en el PIB y sus niveles socioeconómicos están mejorando. La Frontera Norte tiene las mejores condiciones socioeconómicas del país y su dinámica de crecimiento la está llevando a mejorar su posición en el contexto nacional.
11. Cada entidad presenta condiciones socioeconómicas y un dinamismo propios. Aguascalientes, Querétaro y Coahuila sobresalen por su crecimiento y capacidad competitiva. Nayarit, Guerrero, Oaxaca y Sinaloa exhiben el menor avance del producto y una baja competitividad. El Distrito Federal, Baja California y Nuevo León presentan el más alto nivel socioeconómico. Con las peores condiciones socioeconómicas están Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo. El Distrito Federal, Nuevo León y Campeche tenían el mayor PIB per cápita. El PIB per cápita más bajo se encontraba en Tlaxcala, Guerrero, Chiapas y Oaxaca. En Aguascalientes, Coahuila, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Durango, Nuevo León, Puebla y Tamaulipas el PIB per cápita creció más de 2% por año en el periodo 1993-2003, mientras que creció menos de 0.5% en Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Quintana Roo y Nayarit.
12. Una política regional que intentara revertir las fuertes desigualdades existentes entre las regiones y los estados de México, debería enfatizar el gasto público y la creación de infraestructura hacia la región Sur-Sureste, en particular a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Pero también debería incrementarse el gasto público hacia los estados de las otras regiones que tienden a quedar rezagados, como son Sonora y Tamaulipas en la Frontera

Norte, Nayarit y Sinaloa en el Pacífico, San Luis Potosí en el Centro-Norte, e Hidalgo en el Centro. En la mayoría de los casos los esfuerzos de gasto público e infraestructura deberán definirse a un nivel desagregado, es decir, al nivel municipal y de AGEB.

## Bibliografía

- Aschauer, David Alan, 1998, "The role of public infrastructure capital in Mexican economic growth", *Economía Mexicana*, nueva época, vol. vii, núm. 1, primer semestre, pp. 47-78.
- Barff, Richard A., y Prentice L. Knight III, 1988, "Dynamic shift-share analysis", *Growth and Change*, vol. 19, issue 2, primavera.
- Boscá, José Emilio, Francisco Javier Escribá y María José Murgui, 2002, "The effect of public infrastructure on the private productive sector of Spanish regions", *Journal of Regional Science*, vol. 42, núm. 2, pp. 301-326.
- Cahill, Miles B., 2005, "Is the human development index redundant?", *Eastern Economic Journal*, vol. 31, núm. 1, invierno, pp. 1-5.
- Duménil, G., y D. Lévy, 2003, *Neoliberal dynamics-Imperial dynamics*, Cepremap, Modern, París, en <http://www.jourdan.ens.fr/~levy/>.
- Esquivel, Gerardo, y Miguel Messmacher, 2002, *Sources of regional (non) convergence in Mexico*, mimeo., julio.
- Foley, Duncan K., y Thomas Michl, 1999, *Growth and Distribution*, Harvard University Press.
- Gramlich, Edward M., 1994, "Infrastructure investment: a review essay", *Journal of Economic Literature*, vol. xxxii, septiembre, pp. 1176-1196.
- INEGI, 2005, *Regiones socioeconómicas de México*, en <http://www.inegi.gob.mx/>.
- Kuznets, Simon, 1958, "Medición del desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, vol. 25, núm. 2, pp. 72-96.
- Mendoza Pichardo, Gabriel, 2005, *Evolución económica y social de las regiones de México 1990-2005*, mimeo., Facultad de Economía, UNAM.
- Ocegueda Hernández, Juan Manuel, 2003, "Análisis kaldoriano del crecimiento económico de los estados de México", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 11, noviembre de 2003.
- Pasinetti, 2000, "Critique of the neoclassic theory of growth and distribution", *BNL Quarterly Review*, núm. 205, diciembre, pp. 383-431. Disponible también en <http://www.unicatt.it/docenti/pasinetti/papers.html>.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003), *Informe sobre desarrollo humano México 2002*, Mundi-Prensa México, México (disponible en [www. http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informe/](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informe/)).
- Ros, Jaime, 2004, *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México, FCE.
- Salinas-Jiménez, M. del Mar, 2004, "Public infrastructure and private productivity in the Spanish regions", *Journal of Policy Modeling*, núm. 26, pp. 47-64.

- Sánchez-Robles, Blanca, 1998, "Infrastructure investment and growth: some empirical evidence", *Contemporary Economic Policy*, vol. xvi, enero, pp. 98-108.
- Schumpeter, Joseph A., 1958, "Problemas teóricos del desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, vol. 25, núm. 2, pp. 63-71.
- Sen, Amartya, 2000, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta.
- Wang, Eric C., 2002, "Public infrastructure and economic growth: a new approach applied to East Asian economies", *Journal of Policy Modeling*, núm. 24, pp. 411-435.



## Glocalización y desarrollo regional en México

*Carlos Alba Vega\**

En este trabajo nos interesa examinar algunos efectos que han tenido el proceso de apertura económica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre diversas regiones de México. Partimos de la hipótesis de que los estados de la República han respondido en forma diferenciada ante los desafíos y las oportunidades que les plantea la reinserción de México en la economía mundial y en el mercado de América del Norte, dependiendo de un conjunto de singularidades geográficas, ecológicas, históricas, económicas, sociales políticas y culturales.

Si el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (isi) en términos espaciales favoreció una relativa integración nacional, propició la hiperconcentración de la producción industrial en el valle de México y provocó un sesgo antiexportador, el nuevo modelo de desarrollo volcado al exterior, más que alentar los encadenamientos productivos regionales, ha facilitado la articulación de algunas regiones con otras del exterior a través de la importación y exportación de materias primas y productos terminados. Los estados más favorecidos han sido los norteros, los más cercanos a la economía estadounidense, los que cuentan con mejor infraestructura, con instituciones económicas, sociales y políticas más consolidadas. Los estados del sur, en cambio, no han podido aprovechar las ventajas del libre comercio y muchos de ellos han padecido sus desventajas. Todo esto se ve reflejado en la evolución de la inversión extranjera, del empleo formal, de los niveles de calificación y de la escolarización.

Por su parte, el Estado ha tratado de ejercer una acción subsidiaria para hacer frente a la pobreza a través de programas focalizados, ante las recurrentes crisis económicas, el cambio de modelo y la restructuración productiva; ha sido capaz de disminuir algunas desigualdades sociales regionales, sobre todo las que se manifiestan en los niveles de salud y en menor medida las que se refieren a la educación, sin embargo no ha podido atenuar las desigualdades en la distribución del ingreso.<sup>1</sup>

---

\* Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

<sup>1</sup> Algunos estudios que pueden consultarse sobre pobreza, distribución del ingreso y política social en México, son los siguientes: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos (2000), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, segunda

En este trabajo se pretende examinar de manera comparativa el comportamiento de los estados de la República con dos tipos de indicadores. En la primera parte se tomará como eje analítico el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En la segunda, se observará el impacto del TLCAN y de la inversión extranjera sobre las regiones.

### Las desigualdades regionales a partir del índice de desarrollo humano del PNUD

*El Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*<sup>2</sup> describe, desde la segunda mitad del siglo xx, el estado y la evolución de la desigualdad en el desarrollo de las entidades federativas a través de distintas dimensiones. Para el PNUD el concepto de desarrollo humano es más amplio y rico que el simple crecimiento económico. Inspirándose en la perspectiva de Amartya Sen, considera que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano, ya que concibe a éste como un valor vinculado a la libertad de las personas para ser o hacer, para elegir formas de vida alternativas a partir de sus propios objetivos, y no se finca únicamente en la acumulación de riqueza, el ingreso que obtengan o las mercancías y servicios que consuman.

Para el PNUD existen al menos tres dimensiones constitutivas de este tipo de desarrollo humano: alcanzar una vida larga y saludable; la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos y la obtención de los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. La magnitud alcanzada por la confluencia de estas tres dimensiones indicaría el nivel de desarrollo humano, es decir, el nivel de libertad alcanzado por las personas para elegir y actuar en aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. ¿Cómo medir, sin embargo, estas dimensiones del desarrollo humano? ¿Qué indicadores de las capacidades humanas básicas se deben considerar, dentro de los que existen y se pueden conseguir, y cómo deben integrarse? Desde 1990, el índice de desarrollo humano del PNUD ha tomado como punto de partida tres dimensiones mínimas: la longevidad, el conocimiento y el acceso a recursos, y los indicadores para medirlas son: la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matrícula escolar<sup>3</sup> y el producto interno bruto per cápita.

---

edición, México, Siglo XXI; Fernando Cortés, *El ingreso y la desigualdad en su distribución. México 1997-2000*, México, Papeles de Población, 2003, núm. 35, pp. 137-153; Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México, El Colegio de México, Jornadas 120, 1990; Enrique Hernández Laos (1986), "La desigualdad regional en México (1900-1980)", en Cordera y Tello (coords.), *La desigualdad en México*, segunda edición, México, Siglo XXI, pp. 155-192; Enrique Valencia Lomelí, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, ITESO-UIA-Universidad de Guadalajara, 2000.

<sup>2</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, 146 pp.

<sup>3</sup> Tasa de asistencia escolar de población entre seis y 24 años.

De acuerdo con cada uno de estos indicadores,<sup>4</sup> México se ubicaba, en 1999, dentro de los países de desarrollo medio. En 2002, estuvo cerca de pertenecer al grupo de países con alto nivel de desarrollo, cuando ocupó el lugar 54 de 173 países.

Sin embargo, estos promedios generales no reflejan cabalmente las profundas desigualdades sociales y espaciales. Desde 1995 el PNUD cuenta con IDH desagregados para los estados y hasta para los municipios. Las diversas opciones metodológicas desarrolladas a través del tiempo, las variables utilizadas y la calidad de los datos mismos plantean sin duda problemas para establecer comparaciones; no obstante, hechas estas reservas, los indicadores del PNUD resultan ser instrumentos valiosos para avanzar y acercarnos a los niveles de desarrollo relativo y realizar comparaciones tanto entre estados y municipios como con otros países.

A partir de estas consideraciones, las principales conclusiones que podemos extraer del *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2002* indican lo siguiente:

1. Los mayores IDH en México se ubican en el norte del país. La posición de estos estados en relación con la clasificación mundial de los países es la siguiente: Nuevo León está cerca de Brunei y la República Checa; Baja California y Chihuahua de Argentina y Hungría; Coahuila y Baja California Sur de Eslovaquia y Polonia; Tamaulipas de Costa Rica. ¿A qué se debe que estos estados norteros posean los mejores indicadores de la esperanza de vida al nacer, de la tasa de alfabetización, de la matrícula escolar y del producto interno bruto per cápita?

---

<sup>4</sup> El avance de cada dimensión se calcula como porcentaje del máximo logro esperado, teniendo como parámetros los siguientes: la esperanza de vida se considera que excede los 25 años y se tomó como límite superior los 85 años. Muy probablemente existen otros indicadores más importantes para evaluar el estado de salud de la población en relación con su nivel de desarrollo relativo alcanzado. Piénsese, por ejemplo, en el índice de mortalidad infantil al primer año de vida del niño, el cual nos habla de sus vínculos con las condiciones de alimentación, nutrición, higiene, morbilidad, servicios públicos de electricidad, agua potable, drenaje, estado de la vivienda, transporte, escolarización, salud e ingresos de la madre, y en general, su grado de pobreza y marginación, o su nivel de bienestar relativo. Sin embargo, este indicador tiene el inconveniente de ser muy difícil de conseguir para todos los estados y municipios, porque no existen registros con suficiente cobertura en el tiempo y el espacio. El promedio simple de las tasas de alfabetización y matriculación se expresa como cero en el límite inferior y como 100 en el máximo logro posible. Un inconveniente del indicador de matriculación es que da cuenta de la inequidad relacionada con la calidad de la educación impartida, por ejemplo, las diferencias entre la educación a distancia (telesecundaria o telebachillerato) que se realiza en las zonas más marginadas y la educación escolarizada que cuenta con la presencia directa de maestros. La marginación social (y espacial) está altamente correlacionada con la calidad de la educación impartida y estos indicadores utilizados no la toman en cuenta. El ingreso bruto per cápita más alto a considerar corresponde a 40 000 dólares anuales (39 900 dólares por arriba del mínimo).

Una hipótesis orientada a resolver esta cuestión sería que los altos niveles de desarrollo humano relativo se consiguen cuando en ciertos espacios regionales se da la confluencia de varios factores geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales.<sup>5</sup>

Desde un punto de vista geográfico, la cercanía de las localidades y las regiones, y la existencia de infraestructura de comunicaciones en los centros dinámicos de actividad económica en un país donde la geografía atenta contra la economía, facilitan el desarrollo local, mientras que el aislamiento geográfico y la incomunicación tienden a inhibirlo. Por otra parte, la facilidad o dificultad para realizar en una localidad inversiones regionales, nacionales y extranjeras influye en la creación y desarrollo de los mercados de trabajo.

La gran disparidad entre el campo y la ciudad influyen de manera decisiva en el costo y la dotación de los servicios públicos que provee el Estado; por lo tanto, la población que se ubica en las aglomeraciones urbanas está en mejores condiciones de localización que la población rural para recibir servicios públicos básicos como de salud y educación, además de que tendrá mayores alternativas ocupacionales; de ahí que los estados con mayor proporción de población rural y mayor dispersión de ella estarán más propensos a carecer de los servicios y los empleos que inciden en los niveles de bienestar. El grado de integración o de marginación social y económica de la población, la conciencia que tiene de sus derechos sociales, económicos y políticos y la lucha que emprende en forma organizada por defenderlos influyen en sus niveles de vida; por esa razón, las zonas con población mejor informada, con más independencia ante la precariedad y con menos competencia por el empleo, serán zonas con mejores posibilidades de avanzar hacia mayores niveles de bienestar relativo.

En este contexto, las regiones nortenas si bien constituyen espacios agrestes donde se ubicaron los pioneros, contaron históricamente con muchas ventajas para la diversificación económica y social, y para la organización política. La vecindad con los Estados Unidos favoreció desde finales del siglo *xix* la inversión nacional y extranjera en la minería, la crianza de ganado en grandes extensiones destinado a la exportación y la explotación forestal para el mercado exterior.

---

<sup>5</sup> Algunos de estos elementos son analizados en los siguientes trabajos: Jaime Marques-Pereira (1998), "Competitividad del subdesarrollo y flexibilidad del trabajo en el norte de México", en Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière d'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*, México, CEMCA/ORS-TOM/El Colegio de México, pp. 521-560; Jean Riveolis, "La recomposición clientelista en el estado de Chihuahua", en *op. cit.*, pp. 661-689; Hélène Rivière d'Arc, "Le Nord-Mexique et-il atypique? Le cas du Chihuahua", *Problèmes d'Amérique Latine- Spécial Mexique*, La Documentation Française, abril-junio, 1992, pp. 45-54; Hélène Rivière d'Arc, "Elaboración de una nueva configuración regional, simbólica y real por parte de los empresarios locales del norte de México", en *op. cit.*, pp. 23-45; Alejandra Salas Porras, *Grupos empresariales en Chihuahua de 1920 al presente*, documentos de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, pp. 8-9.

2. El segundo nivel de desarrollo lo obtiene la región geográfica del centro, la cual contiene a los siguientes estados: Hidalgo cuyo índice es cercano al de Brasil, Surinam y Líbano; México y Morelos con niveles similares al de Cuba; Puebla, equivalente al de Tailandia; Tlaxcala, similar al de Venezuela; y el Distrito Federal, cercano a los de Israel y Hong Kong. ¿Cómo es posible que algunos estados que visiblemente manifiestan un alto grado de pobreza, como son Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, se puedan colocar en este nivel? Surge una segunda cuestión a resolver.

Una hipótesis que habría que comprobar es que estos estados encierran en su interior una alta heterogeneidad y grandes desigualdades, y es la presencia de ciertos indicadores en la población urbana la que permite conseguir los promedios generales relativamente elevados.

3. La tercera gran región en cuanto a IDH es la del noroeste. Si se comparan en ella los índices estatales con los internacionales, resulta que Baja California Sur está cerca de Polonia; Sinaloa de Belarús y Sonora de Uruguay y Bahamas. En estos estados de México los índices de escolaridad son superiores a los de la región centro, pero su producto interno bruto per cápita es inferior. ¿Por qué algunos estados fronterizos que cuentan con industrias maquiladoras, y otros considerados como grandes proveedores de productos agroindustriales para el mercado nacional y para la exportación tienen un producto per cápita inferior al de la población del centro de México?

Una hipótesis que se antoja poner a prueba es que en estos estados del noroeste de México el peso de la población rural es inferior al del centro, que la presencia de industrias maquiladoras es menor que en los estados de la frontera y que en ellos no existe un empresariado tan diversificado ni una concentración del ingreso tan grandes como en los estados del centro.

4. El cuarto lugar lo ocupa la región del occidente, formada, según este estudio, por los estados de Aguascalientes cuyo índice es cercano al de Chile; de Colima, similar al de Kuwait; de Guanajuato, cercano al de Venezuela; de Jalisco, próximo al de los Emiratos Árabes Unidos o las islas Seychelles; de Michoacán, no distante al de Filipinas; de Nayarit que se acerca al de Colombia; de Querétaro al de Croacia y Lituania; de San Luis Potosí al de Libia y Macedonia; y de Zacatecas al de Arabia Saudita y Fiji.

Esta baja calificación en los niveles de desarrollo relativo nos sugiere recordar que se trata de algunos de los espacios regionales densamente poblados, con tierras mediocres; son territorios bien comunicados por ferrocarril desde finales del siglo XIX, los cuales fueron los iniciadores de las migraciones rurales hacia Estados Unidos y representan a los estados que más población han expulsado. Quedan pendientes algunas preguntas: ¿Ha tenido alguna influencia en el bienestar de la población de estos estados la recepción de las cuantiosas remesas en dólares o migradólares? ¿Cómo se manifiesta?

5. En último lugar se ubica la región sur. En esta zona los índices comparativos acercan a Campeche con Estonia; a Chiapas con El Salvador, Moldova y Argelia; a Guerrero con Ecuador y la



República Dominicana; a Oaxaca con Cabo Verde y Kirguistán; a Quintana Roo con Uruguay; a Tabasco con Rumania; a Veracruz con Perú; y a Yucatán con Bulgaria y la República Dominicana. En estos estados los índices de longevidad, alfabetismo, escolaridad y producto bruto per cápita son los más bajos del país. ¿A qué se debe? ¿Cuáles son las razones que explican que los estados del sur presenten los mayores índices de pobreza y exclusión social?

Valdría la pena plantear la hipótesis de que las principales razones hay que encontrarlas en las características de la larga historia de su población, gran parte de ella constituida por diversas etnias indias, que han vivido en condiciones de marginación geográfica y social, de explotación económica y de dominación política.

6. El informe mundial del PNUD establece tres rangos de desarrollo humano: alto (IDH 0.800 a 1), medio (0.500 a 0.799) y bajo (IDH menor de 0.499). Según el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México tendría 14 entidades con desarrollo humano alto; 18 en el rango medio y ninguna en el bajo. Así, se ha considerado que México tiene un IDH comparable al de países como Cuba, Antigua, Barbuda y Letonia. Entre los países con nivel de desarrollo medio, México ocupa la mejor posición; en cambio entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos obtiene casi la peor, superado sólo por Turquía.

Si se compara con los países de América Latina, su posición es similar a la de Cuba y Panamá; está un poco por arriba de Colombia y Venezuela, pero por debajo del grupo de países de América Latina considerados de alto desarrollo, como son: Argentina, Barbados, Chile, Uruguay y Costa Rica. El resto de los países de América Latina contaría con un nivel de desarrollo medio, con excepción de Haití, cuyo nivel es bajo.

7. En una perspectiva de largo plazo, en el siglo xx México mejoró sensiblemente sus indicadores de desarrollo humano, si se advierte que de 1900 a 2000 la esperanza de vida aumentó 44 años, el porcentaje de analfabetos se redujo de 78 a 8.6% y el PIB per cápita se multiplicó más de seis veces. Sin embargo los logros no son uniformes en los indicadores, el ritmo, los diversos periodos del tiempo o los distintos lugares del país.
8. La desigualdad en la distribución del ingreso en México es una de las más altas de América Latina. Se ha mostrado cómo en el año 2000 el 10% de la población con mayores ingresos concentraba 40% de los ingresos totales, mientras que el 10% de la población de menos ingresos obtenía sólo 1.1%.<sup>6</sup> Esta desigualdad en los ingresos de las personas encuentra su equivalente también en el ámbito espacial, que es el tema que nos ocupa. Atendiendo a los aspectos regionales, existen grandes desigualdades en cuanto a recursos,

---

<sup>6</sup> Fernando Cortés, *El ingreso y la desigualdad en su distribución. México 1997-2000*, México, Papeles de Población 2003, núm. 35, pp. 137-153.

pero no son los recursos naturales los que marcan las grandes diferencias en los niveles de bienestar entre las diversas regiones.

Partiendo de que el IDH para México en el año 2000 es de 0.8014, se puede constatar que existen casos extremos, como el del Distrito Federal, cuyo nivel de desarrollo es 11.20% más alto que el índice nacional, en contraste con el de Chiapas, que es 12% inferior a este índice. El contraste es mucho mayor cuando se examinan en forma desagregada los indicadores. El D. F., está 10% por encima del indicador de esperanza de vida respecto a Chiapas, pero la diferencia aumenta a 23.5 % cuando se trata del índice de educación, y a 52% en el indicador del PIB per cápita. Cuando se examinan las capacidades básicas antes de ser convertidas en índices, puede observarse que la variable distribuida en forma más homogénea en los diversos estados es la de la esperanza de vida, ya que entre el extremo de la mayor en el D. F. y la menor en Chiapas es de 4.8 años. Esto significaría que los elementos que hacen posible una vida más larga y sana (la alimentación y el acceso a los servicios de salud), estarían relativamente menos mal distribuidos entre las regiones. Las diferencias son mayores cuando se examinan las variables ligadas a la educación: la tasa de alfabetización es de 97% para el D. F., mientras que para Chiapas es de 77%. Lo mismo se observa para la tasa de matriculación, que es de 75.3% en el D. F., mientras que en Guanajuato, la más baja del país, es de 60.5%. Esto quiere decir que los medios que hacen posible adquirir conocimientos se asignan en forma más desigual entre las regiones. Sin embargo, la mayor desigualdad se presenta en el PIB per cápita, ya que en el D. F., alcanza los 22 816 dólares, en tanto que en Chiapas sólo llega a los 3 549 dólares; es decir, existe una diferencia de más de seis veces entre los extremos.

Si tomásemos a estos indicadores como medida del desempeño del Estado para promover la equidad entre las entidades federativas, podría decirse que la más alta actuación la obtiene en relación con la salud, una práctica media la consigue en el campo de la educación y el peor desempeño se presenta en la promoción del ingreso de las personas. De hecho, ésta es la variable de más peso para explicar la menor convergencia del desarrollo humano entre los estados a partir de 1980.

Desde otro ángulo, es necesario enfatizar que existe una fuerte concentración regional de la actividad productiva y de la población en México, la cual como veremos más adelante, debe relacionarse con la inversión. Respecto a la primera, cinco entidades federativas (D. F., Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Chihuahua) captan 51.2% del PIB nacional. Además, en la década de los noventa el desequilibrio regional creció. El noroeste del país registró tasas promedio de crecimiento del PIB de 6.7%, mientras que la del sur no ha superado tasas del 3 por ciento.

En lo que concierne al número de habitantes, las cinco entidades más pobladas (Estado de México, D. F., Veracruz, Jalisco y Puebla) albergan al 41% de la población nacional.

Sin embargo no se trata sólo de un fenómeno de concentración, sino también de fragmentación. Se ha mostrado<sup>7</sup> que desde una perspectiva demográfica existe una fuerte polarización en México, ya que la población se distribuye en 200 000 localidades (199 369 localidades según el censo de 2000) de las cuales las 10 más pobladas (cada una con más de un millón personas) y las 182 000 menos pobladas (cada una con menos de 500 habitantes) casi se equiparan por su población (las más pequeñas suman cerca de 11 millones, y las más grandes 13 millones). El problema de las localidades más pequeñas es que gran parte de ellas está aislada, fuera del área de influencia de alguna de las ciudades, y a más de tres kilómetros de una carretera pavimentada; además, en los años noventa aumentaron de número como respuesta social ante la falta o el agotamiento de tierras de labor en el campo, en relación con la demanda de la población. Rubalcava examina dos facetas de la desigualdad desde la perspectiva del territorio a partir del caso de Guanajuato, donde estudia a los hogares como espacios concretos en que los individuos se relacionan entre sí y con su entorno. Su trabajo identifica a las localidades y hogares propensos a la pobreza y la desintegración social. Para tal propósito adopta el *índice de marginación 2000* como medida sintética de las condiciones sociales y de acceso a bienes y servicios en las localidades. Para ilustrar estos problemas, a partir de una aproximación estadística, la autora examina las disparidades territoriales y sociales en las localidades y los hogares de Guanajuato. Para eso identifica a las localidades por su propensión a la pobreza, el rezago demográfico y la desintegración social. En este análisis socioespacial se muestra que en estas localidades aisladas es donde se acumulan las desventajas y donde más se acentúa la exclusión social. En ellas la fecundidad sigue siendo elevada y eso se manifiesta en el ingreso per cápita; los ingresos por el trabajo son muy bajos y se carece de oportunidades laborales. Por todo eso, los ingresos laborales medios, por perceptor y per cápita en estas localidades son notoriamente más bajos que en el resto del país.

Cárdenas Rodríguez y Luna López<sup>8</sup> han calculado el tiempo promedio que tardarían los hogares pobres de los 10 municipios más marginados de México para salir de la pobreza. Se trata de municipios rurales en los que más de la mitad de las familias están integradas por cinco miembros o más, y en los que salvo en tres municipios, más de la mitad de la población no sabe leer ni escribir; en la mayoría de estos municipios, nueve de cada 10 familias

---

<sup>7</sup> Rosa María Rubalcava, "Localidades y hogares: concreción local de la globalización en Guanajuato", en Margarita Estrada Iguiniz y Pascal Labazée (coords.), *Los espacios de la globalización. Mutaciones, articulaciones, interacciones. Acercaamiento comparativo a partir del Bajío (México)*, México, CIESAS/IRD (en prensa).

<sup>8</sup> Óscar Javier Cárdenas Rodríguez y Francisco Javier Luna López, "Estimación del tiempo de salida de la pobreza: una aplicación a los diez municipios más marginados en México", en *Estudios económicos* (41), volumen 21, número 1, enero-junio de 2006, pp. 45-54.

están por debajo de la línea de pobreza extrema. Los autores toman la línea de pobreza utilizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para asignar los recursos del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) y parten del supuesto de que el ingreso real de las familias creciese a una tasa anual del 4%. Las conclusiones de su estudio indican que en la mayoría de los casos el tiempo sería superior a los 50 años, y a dos de los municipios más marginados, Metlatontoc, Guerrero, y Coicoyán de las Flores, Oaxaca, les tomaría más de un siglo.

9. En relación con las desigualdades entre las personas consideradas en el ámbito espacial, el IDH mide el progreso medio sin incorporar las desigualdades entre hombres y mujeres. Si se ajusta el nivel de desarrollo promedio que esconde las diferencias para reflejar de manera más refinada la desigualdad incorporando un índice de desarrollo relativo al género (IDG), se modifica el ordenamiento entre muchos estados. Los que presentan menores desigualdades entre géneros avanzan posiciones, por ejemplo: Nayarit (probablemente por la influencia del desarrollo del turismo en el sur del estado, el cual incorpora a la fuerza de trabajo femenina al empleo remunerado), Querétaro (tal vez por el crecimiento urbano e industrial de los últimos años, el cual ha abierto nuevas oportunidades a la mujeres) y Tamaulipas (por la ya tradicional incorporación de las mujeres al trabajo asalariado y a la protección social en la industria maquiladora). En cambio los estados que tienen mayores desigualdades entre género pierden posiciones, como Campeche, Durango, Hidalgo y sobre todo Tabasco (los sureños probablemente afectados por los avatares de la industria petrolera);<sup>9</sup> Durango e Hidalgo por el deterioro de la industria minera y de la producción agrícola, así como por la falta de inversión nacional y extranjera.
10. Si se examina en perspectiva de largo plazo el desarrollo humano en los estados de México, resulta que entre 1950 y 2000, el índice modificado de desarrollo humano (IMDH)<sup>10</sup> para el conjunto aumentó 72% y su mayor avance lo obtuvo entre 1950 y 1980, es decir, durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En 1950 Guerrero era la entidad menos desarrollada; Oaxaca se colocó en la peor situación de 1960 a 1980 y Chiapas es la menos desarrollada desde 1990. ¿Qué factores influyeron en este cambio relativo de posiciones? Habrá que averiguarlo. Una hipótesis sería que el desarrollo y las inversiones en turismo beneficiaron a Guerrero; y que los migradólares en Oaxaca han jugado un papel crucial, ya que este estado se incorporó antes que Chiapas a la corriente migratoria hacia

<sup>9</sup> Para construir un indicador comparable a través del tiempo, el estudio del PNUD ha introducido algunas modificaciones ante la ausencia de variables requeridas y se realiza un ajuste al PIB per cápita por la presencia de producción petrolera.

<sup>10</sup> Este índice se denomina índice modificado de desarrollo humano (IMDH).

Estados Unidos y sabemos que una alta proporción de su población económicamente activa (PEA) está fuera del estado. Además, Oaxaca ha contado con mayor inversión nacional y extranjera en el turismo en las últimas décadas. La entidad más desarrollada en 1950 era Baja California pero muy pronto se estancó y entre 1990 y 1995 incluso retrocedió (probablemente parte de la explicación habrá que encontrarla en los movimientos migratorios de población de menores niveles de desarrollo hacia ese estado), mientras que desde la década de 1950-1960 y hasta ahora es el Distrito Federal la entidad que registra los índices más elevados de desarrollo. Muchas razones podrían explicar estos mayores índices: la concentración de inversión pública, privada nacional y extranjera, además de la concentración de población que facilita la dotación de servicios y la centralización de actividades industriales, comerciales y de servicios de todo tipo, lo que aunado a la densidad demográfica ofrece las mayores alternativas ocupacionales formales e informales para cada uno de los integrantes de la familia.<sup>11</sup>

La entidad que consiguió el mayor incremento en su índice de desarrollo en este periodo fue Querétaro (130%), y la de menos avance fue Baja California (33%). En 1950 la desigualdad entre los índices más alto y más bajo de las entidades era de 2.03 veces y en 2000 la relación se redujo a 1.34 veces. Esta diferencia en los niveles de desigualdad es menos aguda que cuando se toma un solo indicador, por ejemplo, el ingreso per cápita. Se ha mostrado, a partir del indicador del ingreso per cápita, que ha habido convergencia entre los estados, es decir, que ha disminuido la desigualdad entre 1940 y 1990, pero este estudio advierte que esto ocurrió principalmente entre 1940 y 1960, ya que a partir de entonces la tendencia a la reducción de las disparidades regionales se ha estancado o incluso se ha revertido. El Informe del PNUD concuerda con esta afirmación al mostrar que entre 1950 y 1960 los valores máximo y mínimo del PIB per cápita entre los estados disminuyeron, mientras que la distancia se amplió continuamente entre 1960 y 1990, y volvió a ampliarse notablemente entre 1995 y 2000. Esto es muy grave dada la alta disparidad regional. En 1940 el nivel de ingreso per cápita promedio de los estados más ricos de México respecto de los más pobres era de 6.15 veces; en 1950 la distancia disminuyó a 3.71 veces, en 1960 a 3.47 y a partir de esa década que coincide con la crisis agrícola, la tendencia empezó a cambiar: en 1970 la distancia era de 3.54 veces, en 1980 de 3.73 y en 1990 de 4.12.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Sobre este tema puede consultarse el trabajo de Edith Pacheco Gómez Muñoz, *Ciudad de México heterogénea y desigual: un estudio sobre el mercado de trabajo*, México, D. F., El Colegio de México, CEDDU, 2004, 246 pp.

<sup>12</sup> Gerardo Esquivel, "Gasto en educación y desarrollo regional: una evaluación inicial del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal", Documento de Trabajo número vi, 1999, 15 pp.

## El impacto del TLCAN y de la inversión extranjera directa sobre las regiones

El TLCAN fue capaz de cumplir con los objetivos económicos explícitos de ampliar de manera significativa el comercio y la inversión, ya que las exportaciones crecieron cuantitativa y cualitativamente y México se convirtió en un exportador importante y en uno de los principales receptores de inversión extranjera del mundo.<sup>13</sup> Las principales variables macroeconómicas respondieron de manera positiva a las reformas y el país logró una rápida recuperación de la crisis financiera de 1994. Sin embargo, el impacto de las reformas y del TLCAN fue diferenciado en términos de sectores económicos, espaciales y sociales. Los principales beneficiarios de estas transformaciones fueron las grandes empresas mexicanas y extranjeras. La megalópolis, los estados norteros y los núcleos de mayor población e industrialización fueron los principales receptores de las inversiones. Esto provocó una mayor desigualdad entre los estados porque la productividad del trabajo se concentró en esas áreas volcadas a la producción agrícola e industrial para el mercado de América del Norte. La cuarta parte de la PEA de México trabaja en el sector industrial (cuadro 1). Los estados que ocupan una proporción mayor a este promedio son los que cuentan también con los mayores índices de desarrollo humano: Aguascalientes,<sup>14</sup> Baja California, Coahuila, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Sonora, y Tamaulipas. Sin embargo existen entidades que con menor promedio de PEA industrial destacan por su IDH: Baja California Sur, el Distrito Federal y Sinaloa; en cambio otras cuentan con un promedio de su PEA industrial superior al nacional y pese a ello tienen menores índices de desarrollo humano, como son Guanajuato y Tlaxcala.

Por su parte, los estados del sur no pudieron aprovechar las ventajas del TLCAN y sufrieron las desventajas del libre comercio. No contaron con la infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria para transportar algunos productos susceptibles de exportarse al mercado de América del Norte y a otros destinos; no dispusieron previamente, como en otras regiones, de un empresariado regional capaz de articularse económicamente al nuevo tipo de mercado, ni de un tejido industrial e institucional competitivo en el ámbito nacional e internacional; las empresas industriales ubicadas en el sur, por lo general son pequeñas y producen bienes de consumo final para la población regional.<sup>15</sup> Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco (cuadro 1) se cuentan entre los estados con menor proporción de su PEA ocupada en la industria. Estos estados sureños, al estar poco

<sup>13</sup> Para examinar el comportamiento de la inversión extranjera directa en México, puede verse el texto de Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno Brid y Wilson Peres, "Foreign Investment in Mexico after economic reform", en Kevin Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press/Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego, 2003, p. 148.

<sup>14</sup> María Guadalupe Serna, "Aquí no hay seguro contra crisis...", en *Empresarias, empresas y hogares en dos zonas metropolitanas de México*, CIESAS/Instituto Mora, 2003, 360 pp.

<sup>15</sup> Para un análisis sobre el papel de la micro y la pequeña industrias en los países en desarrollo, consúltense los siguientes trabajos: Carlos Alba Vega, Carlos Y. Dirk Kruijt, *La utilidad de lo minúsculo. Informalidad y micro-empresa en México*,

diferenciados en sus actividades económicas en las que predomina la agricultura campesina, no contaron con una fuerza de trabajo calificada y organizada, capaz de convertirse en una ventaja para la producción de bienes y servicios para la exportación.

Cuadro 1

**Porcentaje de trabajadores en el sector secundario por entidad federativa según sexo, 2004**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Estados Unidos Mexicanos	24.9 27.9 19.4		
Aguascalientes	30.6	35.5	22.3
Baja California	31.2	32.6	28.6
Baja California Sur	14.6	17.4	9.1
Campeche	21.3	22.7	18.7
Coahuila	35.5	41.3	23.3
Colima	19.8	25.1	11.0
Chiapas	12.0	12.3	11.3
Chihuahua	31.6	31.1	32.9
Distrito Federal	20.4	23.9	15.3
Durango	23.9	28.2	14.5
Guanajuato	28.8	32.5	22.4
Guerrero	19.4	20.7	17.1
Hidalgo	22.6	25.7	17.7
Jalisco	26.6	30.2	20.8
Edo. de México	30.3	34.9	21.5
Michoacán	22.4	26.8	14.7
Morelos	25.1	31.8	14.5
Nayarit	17.1	19.8	12.1
Nuevo León	32.8	38.2	22.3
Oaxaca	20.2	19.5	21.3
Puebla	25.2	27.8	21.1
Querétaro	32.2	38.4	22.2
Quintana Roo	14.0	17.5	7.4
San Luis Potosí	21.7	24.3	16.7
Sinaloa	17.6	18.8	15.6
Sonora	25.4	26.1	24.3
Tabasco	18.7	19.3	17.1
Tamaulipas	28.1	31.5	21.5
Tlaxcala	35.5	37.8	31.0
Veracruz	20.4	23.3	14.6
Yucatán	26.6	25.9	27.7
Zacatecas	21.0	24.9	12.2

Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo, consultada el 18 de marzo de 2006.

La ubicación geográfica de los estados sureños, relativamente menos favorable que la de los otros para vincularse al mercado de América del Norte, en ausencia de aquellas ventajas, resta incentivos a la inversión nacional y extranjera, aunque haya fuerza de trabajo abundante y barata. Esto puede explicar el comportamiento de la inversión extranjera en los diversos estados después del TLCAN, la cual ha tendido a ubicarse en las grandes ciudades del centro y del norte del país (cuadro 2).

Cualquier esfuerzo por tratar de identificar los flujos de inversión extranjera entre países y por regiones se enfrenta a la dificultad de contar con información precisa; la desregulación financiera no permite hacer un seguimiento nítido de los movimientos internacionales de inversión extranjera según su origen por país, ni por su destino geográfico dentro de los países. En el caso de México, muchas inversiones que provienen de un país, aparecen en los registros como originarias de otro porque fueron realizadas a través de una filial. Además, parte de la inversión extranjera que llega a México se registra en la capital nacional, donde se ubican las oficinas administrativas de muchas de las empresas, y no se sabe con exactitud cuánta de ella va después a cada entidad. Por lo tanto, las observaciones que se hacen a continuación sobre la inversión extranjera por sector de actividad para los estados de la República deben enmarcarse en estas limitaciones.<sup>16</sup>

1. Lo primero que debe advertirse en el cuadro 2, es que la inversión extranjera está altamente concentrada en México. El Distrito Federal acapara 60% del total, y junto con el Estado de México y Nuevo León, concentra 72%. Estas entidades, junto con los cinco estados de la frontera norte agrupan 86.7% del total nacional.

---

*Centroamérica y los países andinos*, México, El Colegio de México, 1995, 193 pp.; Thomas Calvo y Bernardo Méndez Lugo (coords.), *Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995, 273 pp.; Kristin Hallberg, Sonia Plaza y James C. Hanna, "Micro, Small, and Medium-Scale Enterprises", en *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, editado por Marcelo M. Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh H. Nguyen, Washington, D. C., The World Bank, pp. 265-277; José Luis Méndez Martínez, "¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México, 1988-1994", en *Foro Internacional*, vol. xxxvi (143-144), enero-junio, 1996, pp. 321-371; Juan Pablo Pérez Sáinz y Rafael Menívar Larín (coords.), *Informalidad urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y las subsistencia*, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Editorial Nueva Sociedad, 1991, 317 pp.; Andrés Gonzalo Saraví, *Redescubriendo la microindustria: dinámica y configuración de un distrito industrial en México*, México, Juan Pablos, 1997, 233 pp.

<sup>16</sup> Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/?P=1178>, consultada los días 20 y 21 de marzo de 2006.



Cuadro 2  
Inversión extranjera directa por entidad federativa (miles de dólares)

Estados	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>1/</sup>	Acumulado 1999-2005	%
<i>IED Total</i>	<i>13 466 654.3</i>	<i>17 225 837.5</i>	<i>27 485 125.7</i>	<i>17 299 755.1</i>	<i>12 945 898.7</i>	<i>18 244 391.3</i>	<i>11 093 287.5</i>	<i>117 760 950.2</i>	<i>100.0</i>
Aguascalientes	91 199.3	82 058.6	103 651.9	-13 473.5	28 969.1	235 526.8	55 705.6	583 637.9	0.5
Baja California	1 166 871.2	977 279.5	854 827.9	930 043.7	716 064.0	943 609.0	1 007 673.9	6 596 369.2	5.6
Baja California Sur	99 282.1	80 602.9	154 452.9	239 768.0	126 496.0	135 078.4	220 732.0	1 056 412.3	0.9
Campeche	4 652.7	11 358.5	-21 414.4	72 351.8	13 959.1	47 660.5	10 698.7	139 266.8	0.1
Coahuila	214 876.2	299 300.8	189 316.1	190 823.7	116 943.2	148 156.6	130 589.9	1 290 006.5	1.1
Colima	4 284.9	9 481.4	2 896.8	-4 696.8	11 948.9	6 862.1	10 679.2	41 456.5	0.0
Chiapas	4 305.5	2 248.3	-891.9	2 246.7	1 441.5	3 400.4	1 433.6	14 184.1	0.0
Chihuahua	605 824.8	1 079 432.9	742 814.0	628 046.3	717 014.1	727 704.9	1 181 133.5	5 681 970.6	4.8
Distrito Federal	6 102 940.1	8 266 770.0	20 151 543.0	10 989 710.7	7 715 545.6	12 421 771.3	5 174 413.6	70 822 694.2	60.1
Durango	15 608.3	5 017.1	41 429.9	69 544.3	14 999.8	13 282.4	-158 685.1	1 196.6	0.0
Guanajuato	136 820.0	72 969.3	229 724.3	137 522.0	236 935.0	24 870.3	287 660.5	1 126 501.4	1.0
Guerrero	32 354.2	10 416.1	18 286.4	15 389.1	54 536.6	23 837.1	20 384.4	175 203.9	0.1
Hidalgo	747.9	-8 357.4	76 469.9	4 867.3	-498.5	601.9	116.7	73 947.8	0.1
Jalisco	539 311.0	1 195 652.2	427 053.3	291 971.7	249 527.5	393 124.3	902 466.7	3 999 106.8	3.4
Edo. de México	1 392 844.9	466 413.9	786 070.4	701 104.4	635 225.5	799 890.8	155 816.6	4 937 366.3	4.2
Michoacán	6 310.7	29 059.0	8 016.6	11 758.9	5 722.7	-13 108.4	41 184.9	88 944.4	0.1
Morelos	147 948.4	67 427.1	16 194.9	30 040.5	44 448.2	159 732.4	-82 365.1	383 426.3	0.3
Nayarit	27 734.2	44 760.4	38 215.6	19 630.0	89 622.9	37 471.6	92 806.3	350 241.2	0.3
Nuevo León	1 432 168.2	2 391 859.0	1 845 423.4	1 494 265.5	1 165 414.3	887 283.5	663 940.0	9 880 353.9	8.4
Oaxaca	1 103.5	-1 699.0	-1 683.6	4 442.6	484.8	1 940.9	2 337.8	6 927.1	0.0
Puebla	201 200.4	549 061.5	460 832.3	473 653.3	263 227.7	382 637.8	266 396.5	2 597 009.5	2.2
Queretaro	138 860.2	161 086.8	188 210.2	215 700.6	41 392.0	113 823.6	19 236.0	878 309.4	0.7
Quintana Roo	96 473.4	94 311.0	121 607.6	16 610.9	57 354.4	66 419.7	90 142.4	542 919.3	0.5
San Luis Potosí	208 137.1	286 386.1	182 663.0	4 501.1	64 762.0	38 937.2	118 944.1	904 330.7	0.8
Sinaloa	41 410.6	12 115.7	61 506.1	21 613.5	18 672.0	16 819.6	7 138.7	179 276.2	0.2
Sonora	214 252.2	416 647.5	179 996.5	196 407.3	121 006.2	254 229.4	186 167.2	1 568 706.4	1.3
Tabasco	52 886.0	38 822.4	4 690.1	75 733.7	15 136.1	1 960.7	108.9	189 338.0	0.2
Tamaulipas	462 142.7	488 861.9	345 450.2	323 406.5	321 056.1	261 725.1	392 425.3	2 595 067.9	2.2
Tlaxcala	44 794.2	4 430.0	13 150.9	-17 112.5	28 606.0	69 587.1	46 449.0	189 904.7	0.2
Veracruz	-73 126.9	24 301.9	120 759.0	165 789.5	44 093.3	17 807.0	240 948.6	540 572.3	0.5
Yucatán	41 335.8	55 482.6	138 325.1	3 304.0	25 703.0	16 659.3	2 947.5	283 757.3	0.2
Zacatecas	11 100.6	12 279.5	5 537.0	4 790.2	89.5	5 088.2	3 659.6	42 544.6	0.0

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera Edo. de México y Nuevo León, concentra 72%. Estas entidades, junto con los cinco estados de la frontera norte, agrupan 86.7%, del total nacional.

2. Estas regiones cuentan también con la inversión más diversificada, aunque se presentan algunas especialidades. El Distrito Federal contiene todo tipo de inversiones, pero se distingue de los demás espacios por la importancia que tiene al ser el lugar que concentra las mayores inversiones en el sector servicios, especialmente en servicios de instituciones crediticias y bancarias, servicios de instituciones financieras del mercado de valores, y en comunicaciones (6.9 por ciento).
3. De las regiones del norte, que son las que captan más IED, sobresale Nuevo León no sólo por su monto y diversificación, sino por su naturaleza.<sup>17</sup> En primer lugar hay una fuerte presencia de inversiones financieras en compañías de seguros y fianzas, y en la banca. Cuenta con capital extranjero en muchas ramas de actividad industrial: tabaco, maquinaria y equipo, automotriz, industria eléctrica, servicios profesionales y técnicos, bebidas, comercio de productos alimenticios y no alimenticios, aparatos de uso doméstico. Por otra parte, buena parte de la inversión extranjera proveniente de diversos países (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia), se asocia en la industria con capital local (*joint ventures*) desde hace varias décadas, pero sobre todo desde los años noventa, gracias a que cuenta con un vasto tejido industrial, con el empresariado más antiguo y consolidado de México y con una infraestructura institucional y con asociaciones y organizaciones que ofrecen diversos servicios técnicos, profesionales, financieros, académicos y culturales.
4. Los estados de la frontera norte ofrecen varios rasgos comunes: *a)* atraen a muchas inversiones para la industria maquiladora de exportación,<sup>18</sup> que provienen principalmente de Estados Unidos, y en el caso de Baja California, también destaca Japón, cuya industria se vincula a la electrónica de California; *b)* se han creado ciertas especialidades dentro de la industria ma-

<sup>17</sup> Jorge Balán, Harley L. Browning y Elizabeth Jelín, *El hombre en una sociedad en desarrollo; movilidad geográfica y social en Monterrey*, Sección de obras de sociología, México, FCE, 1977, 448 pp.; Mario Cerutti, *Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX*, Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León, 1983; del mismo autor (coord.), *El siglo XIX en México, cinco procesos regionales*, México, Claves Latinoamericanas, 1985; Mario Cerutti, *Monterrey, Nuevo León, el noroeste, siete estudios históricos*, Monterrey, UANL, 1987; Mario Cerutti, *Burguesía y capitalismo en Monterrey (1850-1910)*, México, Claves Latinoamericanas, 1983; Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, México, editorial Nueva Imagen, 1892, 239 pp.; María de los Ángeles Pozas, *Estrategia internacional de la gran empresa mexicana en la década de los noventa*, México, El Colegio de México, 2002, p. 169; Menno Vellinga, *Industrialización, burguesía y clase obrera en México*, México, Siglo XXI, 1979; Abraham Nuncio, *El Grupo Monterrey*, México, editorial Nueva Imagen, 1982, p. 239; Isidro Vizcaya Canales, *Los orígenes de la industrialización de Monterrey (1867-1920)*, Monterrey, Librería Tecnológico S. A. 1971; Juan Zapata Novoa, *Tercos y triunfadores de Monterrey: los retos de Monterrey en el siglo XX*, Monterrey; Castillo, 1993, 151 pp.; del mismo autor, *La muerte de Fundidora. Reconversión de la cultura industrial mexicana*, México, Noriega Editores, 1989, 166 pp.

<sup>18</sup> Jorge Carrillo V. y Raquel Partida (coords.), *La industria maquiladora mexicana: aprendizajes tecnológicos, impactos regionales y entornos institucionales*, Tijuana, B. C., México, Guadalajara, Jalisco, México, El Colegio de la Frontera Norte, Universidad de Guadalajara, 2004, 461 pp.

quiladora, de las cuales el sector audiovisual<sup>19</sup> (corredor del televisor) es el más importante (Baja California, Chihuahua, Tamaulipas), pero también destacan el de maquinaria, equipos y accesorios eléctricos y la producción de plásticos destinados a otras industrias, sean maquiladoras o no; c) desde principios de los años ochenta se ha localizado un importante sector de la industria automotriz para la exportación al mercado de América del Norte en algunas capitales estatales (Hermosillo, Chihuahua), en ciudades grandes (Ciudad Juárez) y medias (conurbación de las ciudades de la Laguna, Saltillo); d) además, algunos estados destacan en ciertos sectores: Coahuila sobresale en los sectores textil y del vestido,<sup>20</sup> en hierro y acero, en fundición de metales y en arcillas para la construcción;<sup>21</sup> Sonora, aparte, de los rasgos comunes con los estados norteros, capta también IED en los sectores de extracción y beneficio de minerales metálicos no ferrosos, en ganadería y hotelería; Tamaulipas no se distingue por alguna actividad especial, más bien absorbe la inversión en los sectores clásicos de la industria maquiladora: equipo electrónico, audiovisual, maquinaria y equipo eléctrico, automotriz; Baja California Sur, un estado nortero no fronterizo, se distingue por atraer IED en hotelería y construcción.

Un rasgo peculiar de muchas de estas inversiones en la industria maquiladora es que tienen muy pocas vinculaciones productivas en la región. Cuando hay, se pueden agrupar en cinco modalidades: construcción de naves industriales; servicios de restaurante, limpieza, transporte y vigilancia; servicios de reparación y mantenimiento a través de talleres de maquinado; empaques y embalajes; y fabricación de partes que se incorporan directamente a la producción (inyección de plásticos, tablillas electrónicas, troqueles metálicos).

5. Algunos estados del centro, centro norte y occidente de México también captan inversión extranjera directa. Los casos más sobresalientes son Jalisco (3.4%) y Puebla (2.2%), seguidos de Guanajuato (1%), Querétaro (0.7%), San Luis Potosí (0.8%) y Aguascalientes (0.5%).

En Jalisco existe una inversión extranjera muy antigua y diversificada que se transformó a través del tiempo. Si durante el modelo ISI se distinguió en la producción de alimentos a partir de la transformación de las materias primas regionales, y también en hotelería para el turismo costero, desde la instauración del nuevo modelo volcado al exterior ha comprado

<sup>19</sup> Oscar Contreras, *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, México, El Colegio de México, 2000.

<sup>20</sup> Robine Van Dooren, *Garment on the move. The local dynamics of export networks in La Laguna, Mexico*, Thela, Latin America Series, 2003.

<sup>21</sup> Georgina Rojas García, "Cuando yo me reajusté... reestructuración económica local y ajustes individuales entre trabajadores manuales, Monclova, Coahuila, década de los noventa", en Margarita Estrada y Pascal Labazée (coords.), *Los espacios de la globalización. Mutaciones, articulaciones, interacciones. Acercamiento comparativo a partir del Bajío (México)*, México, CIESAS (en prensa).

a la industria de las bebidas (tequila) y el comercio en supermercados. Desde la firma del TLCAN, la crisis de 1994 y la devaluación hasta 2000, creció mucho la inversión en la industria maquiladora en el sector textil y de la confección en muchas ciudades pequeñas. También llegó inversión importante a algunos sectores de la electrónica y automotriz. Sin embargo, el cambio más importante es el que ha estado ocurriendo en la zona metropolitana de Guadalajara, donde se ha generado desde los años ochenta, y acelerado desde los noventa, la formación de un cluster de la industria electrónica especializado en informática (computadoras) con rasgos peculiares que lo distinguen de la industria electrónica del norte: mayor desarrollo tecnológico e integración regional con otras empresas que llegaron como proveedoras desde diversos países; mayor calificación de la fuerza de trabajo, sobre todo del personal técnico y de profesionales por la alta concentración de instituciones universitarias en un solo lugar; mayor composición de fuerza de trabajo de origen regional, menor rotación de personal hasta la crisis del mercado de trabajo iniciada en 2000.<sup>22</sup>

Puebla ofrece también una IED localizada en diversos sectores industriales, comerciales y de servicios. Sin embargo, esta inversión está polarizada por la industria automotriz, la cual concentra casi la mitad del total. Las industrias textil y del vestido siguen siendo importantes en esta entidad que fue la más industrializada de México en ese sector. El TLCAN, la crisis de 1994-1995 y la devaluación alentaron, como en otras regiones de México, la implantación de muchas inversiones de maquiladoras de textiles y confección en ciudades pequeñas, sin embargo desde 2000 se han visto fuertemente abatidas por la pérdida de competitividad relativa del TLCAN.<sup>23</sup>

Guanajuato ha atraído inversión extranjera en varios sectores, de los cuales predominan el automotriz (con el trasplante de la General Motors de la ciudad de México a Silao a principios de los años noventa) y varias industrias alimenticias en diversas ciudades del Bajío.

Querétaro ha adquirido un fuerte dinamismo urbano e industrial en las dos últimas décadas por ofrecer alternativas de localización para la industria extranjera que ya no

<sup>22</sup> Carlos Alba Vega, *Tradición y modernidad: la industrialización de Jalisco*, Guadalajara, Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, 2003, 379 pp.

<sup>23</sup> Algunos trabajos que ilustran desde diversas perspectivas el desarrollo de Guanajuato, son los siguientes: Patricia Arias, "El Bajío guanajuatense: expansión y redefinición de un tejido espacial regional", en Margarita Estrada y Pascal Labazée (coords.), *Los espacios de la globalización. Mutaciones, articulaciones, interacciones. Acercamiento comparativo a partir del Bajío (México)*, México, CIESAS (en prensa); Alejandro Dávila Flores, "Los clusters más dinámicos del sector industrial de la economía de Guanajuato y de las zonas metropolitanas de León, Irapuato y Celaya", en Margarita Estrada y Pascal Labazée (coords.), *op. cit.*; Margarita Estrada y Pascal Labazée, "Transformaciones productivas en el estado de Guanajuato. Empresarios locales y globalización", en Margarita Estrada y Pascal Labazée (coords.), *op. cit.*; Ulrik Vangstrup, "Centros de servicios empresariales y competitividad de un cluster industrial: el caso de la industria de prendas de vestir en Moroleón y Uriangato, Guanajuato", en Margarita Estrada y Pascal Labazée (coords.), *op. cit.*

puede ubicarse en la megalópolis de México. Es una inversión muy diversificada, la cual predomina en el sector automotriz, en la ganadería, el comercio de productos no alimenticios, en la industria editorial, la industria alimenticia, el vidrio, el plástico, el comercio de productos no alimenticios, las elaboraciones de sustancias químicas básicas, otros productos metálicos, la maquinaria y equipo para usos generales.

San Luis Potosí es una entidad que ha ampliado su captación de inversión extranjera después del TLCAN. Sus principales inversiones en los últimos años se han concentrado en la industria básica del hierro y el acero, seguida muy de lejos por la automotriz, la del plástico, la de maquinaria y equipo, la textil y del vestido.

6. Los estados del sur son los que menos IED han recibido en los últimos años. Si examinamos su tipo de inversiones, podemos percibir ciertas regularidades: *a)* la inversión extranjera, distinguiéndose de la que se ubica en las grandes metrópolis de México y en las ciudades de los estados de la frontera norte, está mucho menos diversificada; *b)* es una inversión que se ubica principalmente en los sectores comercial, a través de la compra de las cadenas de supermercados, y en el de servicios. Se distingue también cierta especialización en algunos estados.

Campeche y Tabasco atraen inversiones para los trabajos especiales de construcción y para la construcción e instalaciones industriales ligadas al petróleo; Campeche, además, cuenta con inversión en las industrias textil y del vestido, así como en la agricultura, mientras que Tabasco en la prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados y en los servicios de mantenimiento de reparación de maquinaria y equipo.

Chiapas recibe muy poca inversión y ésta se destinó en los últimos años a la fabricación de aceites y grasas comestibles, al comercio de productos y bebidas y a la fabricación de plásticos.

Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán tienen como factor común el predominio de la captación de IED en el sector turístico, ya que la hotelería representa en los tres primeros casos las dos terceras partes del total. Hay que advertir, sin embargo, que la cuantía de la IED en Quintana Roo es incomparablemente mayor que la de los otros estados. Otras inversiones se ubican en el comercio de productos alimenticios y de bebidas. Yucatán está un poco más diversificado, ya que cobró cierta importancia la industria maquiladora de exportación, principalmente en los sectores textil y del vestido y en menor medida en instrumentos de precisión.

Aunque Veracruz es una entidad que capta muy poca inversión extranjera, un rasgo que la distingue de los estados del sur es que está al mismo tiempo concentrada en algunos sectores pero también está muy diversificada. Cuenta casi con un tercio de la IED en la industria eléctrica y la cuarta parte en el comercio de productos no alimenticios al por mayor. Sin embargo tiene también inversiones en la industria básica del hierro y acero, en las sustancias químicas básicas, en el beneficio y molienda de cereales y otros productos

agrícolas, en la prestación de servicios profesionales, técnicos y especializados, y en la fundición de piezas metálicas ferrosas y no ferrosas.

7. Los efectos que esta IED directa tiene sobre las regiones donde se implanta son muy distintos y habría que evaluar su impacto en cada entidad, localidad y sector de actividad. No obstante, en términos generales, existe una fuerte competencia de los estados por atraer la inversión extranjera y por promover las exportaciones. En el contexto de la globalización, las entidades federativas —y muchas localidades importantes— han emergido como nuevos actores internacionales<sup>24</sup> que compiten y a veces traslapan sus actividades con algunas secretarías federales como Relaciones Exteriores, Economía o Turismo. Para lograr esos propósitos, han constituido instituciones, creado equipos de trabajo, promovido misiones al extranjero y abierto oficinas en varios países. Sin embargo, nuevamente se observa una correlación entre la importancia económica de los estados y el desarrollo de estas actividades en calidad de actores estatales internacionales. Son los estados más ricos los que generalmente tienen mayor y mejor información, influencia, presencia internacional con oficinas, en misiones, visitas y exposiciones en ferias, y los que cuentan con más capacidad de negociación. Por estas razones hasta ahora la inversión extranjera no ha sido un factor que coadyuve a disminuir o mitigar las desigualdades regionales; en muchos casos las ha ahondado por su dificultad, inconveniencia o desinterés en ubicarse en los estados más pobres.

El fuerte dinamismo de las exportaciones y los cuantiosos recursos económicos que han llegado de manera diferencial en términos espaciales a México, no han sido capaces de generar un crecimiento sostenido y razonablemente equilibrado entre las regiones; no han propiciado una expansión significativa y suficiente del empleo que requiere la población que se incorpora al mercado de trabajo ni de los salarios.<sup>25</sup> Las reformas económicas y el TLCAN no tuvieron tampoco un efecto perceptible en la retención de los mexicanos, quienes en forma creciente dejan su país para buscar familia y empleo en Estados Unidos.

---

<sup>24</sup> Véase la tesis de Rubén Monroy Luna, "Las relaciones internacionales de las entidades federativas. El caso de México", licenciatura en relaciones internacionales, El Colegio de México, 28 de mayo de 2004; para el caso de muchas ciudades latinoamericanas puede verse la tesis de Johannes Cabannes Vásquez, "Las ciudades como nuevos actores internacionales: navegantes locales del Cono Sur en el océano global", licenciatura en relaciones internacionales, El Colegio de México, 12 de mayo de 2004.

<sup>25</sup> Para un análisis de los efectos de la apertura económica sobre las relaciones laborales, pueden consultarse los trabajos de Ilán Bizberg, "Los efectos de la apertura comercial sobre el mercado laboral y sobre las relaciones industriales en México", en Gustavo Vega, *Implicaciones sociales, políticas y culturales de un Área de Libre Comercio con Norteamérica*, México, El Colegio de México; y Francisco Zapata, "La crisis del control sindical sobre la dinámica del mercado de trabajo en México", en varios autores, *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*, México, El Colegio de México/Fundación Friedrich Ebert/El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp. 59-71.

## Conclusiones

1. Existe una relación de complementariedad entre crecimiento económico y desarrollo humano; la evidencia internacional muestra que esto ocurre a través del gasto público y privado. Cuando hay mayor crecimiento, hay más posibilidades de ingreso para las familias y por lo tanto mayores posibilidades de gastar más en alimentación y de mejorar la nutrición, sobre todo en los hogares pobres de México, algunos de los cuales llegan a gastar casi la mitad (45.6%) de sus ingresos en alimentación, contra casi una tercera parte (34.4%) que se registró en promedio para el año 2000.<sup>26</sup>

Por otra parte, el crecimiento económico significa también mayor oportunidad de captación fiscal federal, estatal y municipal, y por lo tanto mayores posibilidades de orientar los recursos fiscales al gasto social. Además, si el crecimiento económico promueve el desarrollo humano, éste puede traducirse en una población mejor alimentada, más vigorosa y sana y con mayor y mejor vida laboral; además, una población más y mejor calificada, más informada y con mejores destrezas propias de una economía del conocimiento, puede favorecer el crecimiento económico, aunque el objetivo último no sea éste sino el desarrollo mismo de las personas.

Aunque puede haber crecimiento económico sin desarrollo humano y viceversa, esto parece ocurrir en circunstancias excepcionales y suele presentarse por poco tiempo. El crecimiento económico es generalmente una condición necesaria, aunque no suficiente para el desarrollo humano, de aquí se desprende la necesidad de promover el crecimiento económico entre los estados, sobre todo en los más pobres de México, para incidir en la elevación de sus niveles de desarrollo humano.

2. El gran problema que se presenta en muchos de los estados más pobres de México es que dependen de pocas actividades económicas, generalmente de baja productividad y colocadas en una posición desventajosa para competir en igualdad de circunstancias en un contexto globalizado. Tal es el caso de la agricultura campesina, la cual tiene muchas desventajas ligadas a un conjunto de factores: la fertilidad del suelo, la climatología, la escala productiva, las características de los productos y los productores, el grado de mecanización, los costos financieros, la infraestructura. Varias de las zonas más ricas en recursos naturales —Chiapas es el mejor ejemplo— son las que presentan los índices más altos de marginación y exclusión social. ¿Cómo vincular la riqueza de los recursos regionales en beneficio de su población? Tal vez sea necesario pensar en un impuesto compensatorio especial cuyo destino vigilemos

---

<sup>26</sup> Comité técnico para la medición de la pobreza 2002, *Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*, serie: Documentos de Investigación 1, México, Sedesol, 2002.

todos los consumidores de energéticos en favor del desarrollo de los estados, los municipios, las localidades y las familias más pobres del país.

3. Para que ocurra el crecimiento económico en las regiones, son necesarios el ahorro y la inversión. Sin embargo, ¿quién y cómo se va a invertir en los estados más pobres y en las regiones y localidades más marginadas? Por una parte, no existe un empresariado local y regional muy desarrollado; por la otra, la inversión extranjera, como lo hemos visto, por diversos motivos no considera a esas regiones.

Es necesario encontrar diversas alternativas que pongan en juego la intervención de diversos actores: el Estado federal, los gobiernos de los estados, las autoridades municipales, el sector privado nacional, la inversión extranjera, las organizaciones sociales de distintos signos, los actores sociales.

Al Estado federal le corresponde reasignar el gasto fiscal a través de políticas compensatorias con discriminación positiva en materia de creación de infraestructura básica para vincular a los estados y las regiones más pobres con la economía nacional e internacional, y así aumentar la productividad y abaratar los costos y los tiempos de transporte; necesita invertir más que proporcionalmente en educación, salud y seguridad, y por lo pronto en programas de combate a la pobreza para mitigarla.

En relación con la inversión, podrían crearse, por parte de los gobiernos federal y estatales, incentivos especiales en materia de otorgamiento de infraestructura, calificación de la fuerza de trabajo y reducción sustancial de impuestos a las empresas que se ubiquen en zonas específicamente señaladas.

Los gobiernos de los estados más pobres y con mayores rezagos sociales necesitan recibir proporcionalmente mayores apoyos y recursos de la federación para ofrecer a los inversionistas extranjeros, al capital nacional y a los actores económicos regionales incentivos especiales y alternativas de inversión interesantes en proyectos productivos en los diversos sectores de actividad económica. Para esto es necesario crear y consolidar distintos tipos de instituciones y organizaciones en la federación y en los estados, por ejemplo, para promover la inversión nacional y extranjera, el turismo y las exportaciones.

Los gobiernos municipales necesitan adquirir el poder que nunca han tenido para promover el desarrollo local a través de asociaciones mixtas y organizaciones públicas, privadas y sociales. El potencial de las organizaciones de migrantes en Estados Unidos es tan grande como poco aprovechado. Es necesario emprender proyectos creativos en que los migrantes estén involucrados no sólo con una parte de sus recursos materiales, sino con posibilidades de promover el desarrollo de sus localidades de origen a través de sus contactos en el extranjero, por ejemplo, el turismo ecológico, la venta de productos orgánicos y los ligados a las culturas regional y nacional (alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, artesanías y regalos).



Carlos Alba Vega

El sector privado tiene un papel muy importante en el desarrollo local y regional. Sin embargo, no existe un empresariado muy desarrollado en los estados y las zonas más pobres. Casi se podría decir que existe una correspondencia entre el desarrollo de las regiones y la formación de los empresarios. Los proyectos productivos no podrán ser generados directamente por el Estado sino por aquél. ¿Qué incentivos pueden ofrecer el Estado federal, las entidades federativas y los gobiernos locales al capital extranjero, al nacional y al local? Ésta es una pregunta ineludible que será necesario responder.



## Microrregiones y relaciones económicas internacionales\*

Juan Castaingts Teillery\*\*

La literatura económica se ha dedicado al estudio de las grandes regiones económicas que se han formado en el mundo: el Mercomún (Europa), el TLCAN (México, EU y Canadá), el sistema no institucionalizado pero real que opera en Asia (con Japón como centro). Además de las regiones dominantes de la triada, llaman la atención otras macrorregiones no dominantes pero importantes, como el Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay), el Caricom (el Caribe), para no hablar más que de algunos otros acuerdos de intercambio relacionados con América Latina.

Un hecho clave en todos estos acuerdos es que se trata de macrorregiones que incorporan a varios países y así, si se sigue esta lógica, todo parecería indicar que se trata de naciones que se integran en regiones económicas más amplias.

Hay que diferenciar la visión que se obtiene cuando se parte del tipo de negociaciones y de actores que firman los acuerdos, con lo que en realidad sucede. Si los acuerdos son firmados por los estados-nación, lo que realmente se encuentra es que no son las naciones las que se integran en una zona de libre comercio, sino que las regiones son las que se encuentran en el interior de las naciones.

Para evitar confusiones hay que distinguir las macrorregiones económicas, que son las que se configuran en los grandes acuerdos entre estados-naciones, de las microrregiones económicas que se encuentran en el interior de los países que realizan los contratos. De hecho, lo que entra en relación no son los estados-nación, sino que las microrregiones económicas son las que se van a poner en correspondencia entre ellas. Incluso en la práctica, son únicamente algunas microrregiones las que van a entrar en contacto, ya que las demás no realizan intercambios internacionales o lo hacen en cantidad muy limitada.

---

\* Este artículo se ha tomado, en buena parte, del capítulo IV de mi libro *Los sistemas comerciales y monetarios en la triada excluyente. Un punto de vista latinoamericano*, UAM y Plaza y Valdés, México, 2000. De hecho, se trata de una revisión que corrige, recorta y aumenta a la de dicho capítulo.

\*\* Profesor investigador de la UAM-I.

Hay que ser muy claros: lo que se vive en la actualidad no es un proceso de internacionalización de países, sino de relaciones internacionales de microrregiones que se encuentran en el interior de los estados-nación.

Por ejemplo, con el TLCAN solamente se integraron algunas microrregiones de México al tratado: el área fronteriza por efecto de la maquila; el corredor La Laguna-Salttillo-Monterrey; Guadalajara y sus alrededores; el corredor San Juan del Río-Querétaro-Aguascalientes, y la zona fabril de México y sus alrededores que incluyen Cuernavaca y Puebla. Del lado de Canadá, las regiones claves que se integraron fueron Toronto, Montreal y Quebec (el resto de los vastos territorios tienen poca o ninguna actividad tripartita).

Así, el primer punto a destacar es que en las relaciones internacionales actuales se integran las microrregiones, no los estados-nación.

Es necesario destacar que la formación de una región es un hecho complejo en el que participa un amplio conjunto de factores. En este trabajo se ha tomado como válido el análisis que realiza Michael Porter<sup>1</sup> en torno a lo que él ha denominado "el diamante nacional", que se presentará más adelante. Sin embargo, Porter considera muy poco el elemento cultural que en nuestros análisis y observaciones ha resultado fundamental, los cuales corresponden con el de muchos análisis sobre empresa y sociedad realizados por varios autores y que han comprendido el juego clave de la cultura.<sup>2</sup> Así, podemos decir que la región es la intersección de la presencia-ausencia del diamante más Estado y cultura.

Aunque la región no es el país, tampoco se encuentra ajena a las condiciones socioeconómicas que se viven en el mismo. En este artículo se estudia el concepto de espacio socioeconómico del crecimiento cuando se habla de las condiciones de crecimiento en una economía abierta. Sin embargo, conviene mencionar que la microrregión interior de un país no surge de la nada y que hasta antes de que se configuraran los espacios internacionales, las microrregiones necesitaban de espacios nacionales para poder lograr su crecimiento. El concepto de espacio socioeconómico del crecimiento<sup>3</sup> está ligado al hecho de que el crecimiento no es sólo un fenómeno que se puede reducir a un análisis monocausal, sino que es complejo.

La hipótesis de partida es que en el espacio socioeconómico de crecimiento existen tres elementos: el trabajo, el dinero y el Estado (que integran el proceso de cohesión y reproducción social) y que en el centro de ellos se encuentra la cultura, tanto como factor que permite ofrecer y estructurar el sentido de la vida económica, social y política, como factor en sí mismo de cohesión social.

---

<sup>1</sup> Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Mac Millan, Londres, 1990.

<sup>2</sup> Véase al respecto la excelente obra colectiva, *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, coordinada por Jean François Chanlat, Les Presses de l'Université Laval, ESKA, Quebec, 1990.

<sup>3</sup> Véase a este efecto: Juan Castaingts T., "México, economía, mito y poder", cap. I, "Causas estructurales de la crisis en México", Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.

Todas las culturas permiten la formación de estructuras socioeconómicas del crecimiento, pero lo importante es seleccionar las características que puedan configurar una cultura favorable. En todas las culturas hay características favorables y desfavorables; la selección que se realice de éstos en el interior de cada cultura, es lo que va a permitir encontrar o no un ambiente propicio al crecimiento económico de determinada región.

Paul Krugman tiene razón cuando señala que la competencia no es entre naciones, sino entre empresas. Nosotros diríamos que por el hecho de ser entre empresas que se ubican en determinadas regiones, la competencia es entre empresas y entre regiones.

### **Las regiones centrales: regiones diamante**

Para comprender la formación de ventajas competitivas en el ámbito regional, primero hay que exponer la formación de éstas en el ámbito nacional, las cuales se inscriben analíticamente en lo que Porter ha denominado el diamante nacional.

Sin embargo, a pesar de que Porter nos ha explicado con bastante profundidad los factores que determinan la competitividad, al ser él más administrador que economista, ha dejado de lado el problema clave de la productividad. Sin productividad alta y con mejoras rápidas, no hay competitividad que pudiese valer.

La empresa que no esté en una región que ofrezca ventajas importantes no podrá apropiarse de ellas y, por ende, su productividad tenderá a ser menor. Podríamos decir que la misma empresa, con el mismo sistema tecnológico y la misma capacidad administrativa, será considerablemente más productiva y formará parte de lo que de ahora en adelante denominaremos con Porter, "regiones diamante".

Porter establece su análisis en términos de nación. Nosotros creemos que es un error ya que el espacio clave de referencia no lo constituye la nación, sino la microrregión, aunque su estudio es completamente válido si lo llevamos en el ámbito de microrregión.

Para Porter las ventajas competitivas de una nación —que en adelante serán para nosotros las ventajas competitivas de una región— se integran en lo que él denomina "diamante nacional" —para nosotros diamante regional; este diamante comprende cuatro elementos: los factores disponibles, la competencia y rivalidad entre las empresas existentes, la formación de la demanda interna y los sectores de apoyo y conexos.

#### *1. Los factores disponibles*

Las ventajas competitivas de las naciones dependen cada vez menos de su dotación de recursos naturales. Un país con capacidad competitiva debe contar con una amplia gama de recursos: humanos, físicos, de conocimiento, de capital, de infraestructura, que se pueden dividir en básicos y avanzados;

los primeros son fundamentalmente los recursos naturales y, los segundos, son los sistemas de comunicación y la existencia de personal capacitado.

La parte fundamental no se encuentra en los recursos naturales (riquezas mineras y otros recursos físicos), sino en lo que Porter denomina “factores avanzados”, es decir, personal capacitado y sistemas de comunicación. La abundancia de recursos físicos conduce a la autocomplacencia, al tiempo que disuade la aplicación de tecnologías avanzadas: sin presión no hay progreso.<sup>4</sup>

Cuenta en forma básica la solidez de las instituciones monetarias y financieras.

## *2. La competencia y rivalidad entre las empresas existentes*

Para que las empresas realicen una política de inversión activa, deben estar sujetas a una fuerte rivalidad interna, es decir que otras empresas les hagan una competencia vigorosa.

Las empresas deben estar administradas adecuadamente. No existe un camino único universalmente aprobado de gestión administrativa; siempre hay varias estrategias posibles que pueden ser adecuadas, pero el hecho es que para ser competitivo hay que implementar alguna de estas estrategias, tomando en cuenta que los errores de gestión pueden ser desastrosos.

La rivalidad de las empresas evita la autocomplacencia e impulsa la buena administración. Cuando se habla de rivalidad no sólo se toma en cuenta la rivalidad con otras empresas ubicadas en otras regiones, sino y sobre todo de la rivalidad doméstica, es decir, de la que existe entre las empresas localizadas en la misma región.

## *3. La formación de la demanda interna*

La demanda productiva que se realiza en el interior de la nación a las empresas es vital, ya que es difícil que éstas logren consolidar una ventaja competitiva externa si no cuentan con fuerza interna suficiente.

Es difícil construir un diamante basándose únicamente en la demanda externa. La demanda interna es un punto de apoyo básico que permite configurar economías de escala que hagan competitiva a la empresa frente al mundo externo.

---

<sup>4</sup> Conviene anotar que Lévi-Strauss divide a las sociedades en frías y calientes. Las sociedades frías, que son en general los pueblos primitivos, tienden a reproducirse a su mismo nivel y buscan mantener la estructura socioeconómica sin cambio. Las sociedades calientes viven bajo la presión y el cambio continuo. Lévi-Strauss no se refirió a la idea de que la autocomplacencia disuade la aplicación de nuevas tecnologías, sin embargo, su idea de sociedades calientes en las que la metáfora de la presión de los gases conduce al cambio, corresponde a la idea de que la existencia de presiones sociales son un factor clave del cambio. Esta idea contrasta totalmente con la visión neoclásica (que nosotros rechazamos) en la cual el equilibrio general (una economía sin presiones) es el concepto que conduce al estudio del crecimiento.

Aunque la cantidad de demanda interna ya no es fundamental; su calidad es lo esencial. En cuanto a la calidad, hay que tomar en cuenta la estructura segmentada de la demanda; la existencia de compradores inteligentes que obliguen a las empresas a la competencia cualitativa; la existencia de normas de calidad, y una cultura de consumo.

#### *4. Sectores de apoyo y conexos*

La empresa requiere de proveedores que le ofrezcan materias primas de calidad y precios adecuados; necesita compradores y necesita compartir actividades que le permitan integrarse a las cadenas que generan alto valor agregado, e incorporarse a un mundo de superación tecnológica y administrativa.

Es necesario que una empresa cuente con proveedores que le ofrezcan precios adecuados y calidad; capacidad para proveer a tiempo y con la calidad requerida. En cuanto a los sectores conexos, es indispensable compartir las actividades con las cadenas de valor, acelerar el cambio tecnológico. Finalmente, debe ligarse con empresas que le ayuden a realizar los procesos de fabricación, comercialización, distribución y servicio.

Se debe subrayar que cuando un país cuenta con zonas en las que existe el diamante real, tendrá empresas y sectores competitivos en el ámbito internacional y entre más concentrados sean los efectos del diamante desde el punto de vista geográfico, más profundos serán sus efectos.

Se ha sintetizado la visión de Porter sobre las regiones diamante; ahora es conveniente presentar en forma resumida lo que se ha denominado como diamante virtual. Para el profesor Hafsi de la Escuela de Altos Estudios Comerciales de Montreal, el diamante real de Porter se ha podido desarrollar solamente en unos cuantos países. Sin embargo, hay naciones en las que a pesar de no contar con dicho diamante, se pueden encontrar empresas altamente competitivas en el ámbito internacional.

La explicación de este hecho proviene de dos situaciones: *a)* no todos los elementos del denominado diamante real se necesitan tener en una región específica y *b)* la industria actual es compleja y sus relaciones son múltiples. Por eso es posible encontrar una empresa que aunque se localice en una región que no está dotada del diamante real, pueda establecer con otras regiones y otras empresas un conjunto de relaciones que contribuyan a otorgarle una situación de competitividad efectiva. La empresa puede configurar a través de un conjunto de relaciones lo que se puede denominar como "diamante virtual".

#### **La competencia entre empresas y regiones**

Dada la rivalidad entre las empresas, en un mercado ya no caben distintos tipos de calidad; ahora las empresas mejores no solamente eliminan a las malas sino que también expulsan a las buenas. El espacio se ha reducido, únicamente sobrevive el mejor y el resto, aunque sea bueno, simplemente tiende a desaparecer.

Éste es un hecho clave debido a que sólo las empresas que se sitúan en regiones donde existen los diamantes reales o virtuales, pueden sobrevivir en la competencia destructiva de hoy día. Por eso las empresas que no están ubicadas en regiones con esas características, tienen una elevada propensión a la mortalidad.

### **Asimetría regional en los países emergentes**

Las regiones diamante no existen en los países atrasados, ni siquiera en los llamados países emergentes. Para que se logre configurar una auténtica región diamante se requiere un largo periodo histórico; una acumulación de capital importante; la presencia de elevados sistemas de educación y de investigación; un ambiente social apropiado que no se construye por decreto, etcétera. Es cierto que algunas zonas se han formado rápidamente, como en el caso de San Francisco (EUA), pero tuvieron como base la presencia de zonas industriales y la existencia de universidades de la más alta calidad internacional, como Berkeley y Stanford.

Aun tomando en cuenta las posibilidades que ofrece el diamante virtual, las que mejor se han constituido hasta la fecha son las regiones que se pueden denominar “diamantosas”, es decir que contienen muchos elementos del diamante pero son insuficientes para lograr uno verdadero.

No es imposible que en los países emergentes pudiesen surgir auténticas zonas diamante, como el caso de algunas comarcas del sudeste asiático.

En los países emergentes existen zonas en las cuales se va a establecer la riqueza o la pobreza industrial. En este artículo presentaremos tres grandes tipos de regiones a las cuales hemos denominado diamantosas, jade y carbón.

Antes de pasar a describir cada una de estas zonas, conviene tener en cuenta que las regiones se encuentran en el interior de un Estado-nación, y si para Porter el Estado no es un factor fundamental, la experiencia de América Latina muestra que lo contrario y por eso hay que considerarlo. Además, aunque para Porter la cultura es un elemento que hay que tomar en cuenta, para nosotros es un elemento central sin el cual no se pueden comprender ni siquiera los factores que constituyen el diamante.

En una primera parte se presentará el concepto de espacio sociopolítico del crecimiento; luego se caracterizarán las regiones de los países emergentes y finalmente se extraerán algunas de las principales consecuencias de su existencia.

#### **a. La región y el espacio sociopolítico del crecimiento**

El diamante se relaciona estrechamente con lo que nosotros hemos denominado el “espacio sociopolítico del crecimiento”. Las sociedades modernas son complejas en el sentido de que no dependen de un solo factor para que puedan funcionar, y contienen un variado conjunto de relaciones que se establecen entre los factores que operan en el proceso social.





El Estado es fundamental y tiene funciones que no pueden ser remplazadas por las empresas transnacionales ni por las nuevas regiones de la tríada internacional. El Estado debería monopolizar el uso de la fuerza y ejercerla para establecer un "Estado de derecho". El Estado es el instrumento con que se ejerce la soberanía nacional; es un factor básico en la negociación de intereses contrapuestos; es el elemento por medio del cual se deberían integrar las diversidades sociales para darle dirección al proceso social; es impulsor y canalizador de la cultura; es el principal administrador de los procesos de comunicación social, etcétera.

Ninguno de los tres factores de reproducción social (trabajo, dinero, Estado) podría existir, ni se establecería comunicación entre ellos, si no hubiera signos y símbolos que se intercambiasen, los cuales se comprenden por la existencia de códigos sociales; esto es, ninguno de dichos factores existiría fuera de la cultura. La configuración de estos códigos dan sentido a la comunicación y establecen estilos sociales, es decir, formas, valores y ritmos.

Para que una sociedad se reproduzca adecuadamente, es necesaria a la vez la integración adecuada de los tres factores que hemos mencionado y se requiere además de una cultura que conforme los códigos de comunicación y de valoración ética. Cuando hay una integración conveniente del sistema, la sociedad se reproduce y crece, aunque al hacerlo tenga que enfrentar algunas tensiones.

El sistema se encuentra enfermo cuando hay crisis en el interior de cada factor, cuando no hay relación entre ellos y cuando los códigos de comunicación y valoración social y ética funcionan mal.

La construcción de un espacio sociopolítico del crecimiento no es tarea fácil; además, no siempre está sujeta a un mero acto de voluntad individual o colectivo. El crecimiento autosostenido, antes de ser función de determinada política económica, es consecuencia de la existencia de un espacio socioeconómico del crecimiento. Cuando éste se rompe, vienen las épocas de largas y prolongadas crisis en las que los periodos de crecimiento son cortos y las caídas del ciclo económico son más prolongadas que de costumbre.

En México y en Brasil se configuró un espacio sociopolítico del crecimiento desde finales de los cuarenta hasta avanzados los sesenta del siglo xx. En Argentina, a finales de los cincuenta, se rompió el espacio de crecimiento que había perdurado durante mucho tiempo y había precedido a los espacios mexicano y brasileño. En México, el espacio se rompió al inicio de los setenta y hasta la fecha (2006) no se ha configurado otro que pueda propiciar un crecimiento autosostenido. En el conjunto de América Latina el periodo denominado de sustitución de importaciones fue producto de un espacio sociopolítico del crecimiento, y aunque el propio proceso de sustitución de importaciones fue también uno de los elementos que lo estructuraron, la crisis de dicho espacio dio lugar a la denominada década perdida de los ochenta. En los noventa se busca configurar otro espacio ligado a una economía abierta, a un mayor juego del dinero, a un trabajo más subordinado, sometido, más flexible y más productivo y a un Estado menos intervencionista, pero este posible nuevo espacio todavía no logra madurar ni consolidarse.

Sin embargo, lo fundamental a destacar es que las nuevas regiones se están configurando, desestructurando y reconfigurando justamente a partir de la crisis del periodo de sustitución de importacio-

nes y el posible nuevo espacio de crecimiento. De esta forma, las denominadas regiones diamantosas se establecen en función de las nuevas condiciones de crecimiento y ellas mismas son causa de la conformación del nuevo espacio. En varios sentidos, las regiones jade son las herederas de aquellas regiones que se formaron al amparo de la sustitución de importaciones, y las regiones carbón (que son las más amplias y numerosas) nunca pudieron integrarse a la modernidad ni al crecimiento.

#### **b. Las regiones diamantosas, jade y carbón**

Siguiendo las ideas de Porter y Hafsi, nosotros podemos aplicarlas a los grandes países de América Latina, cuya industrialización se realizó a partir de un conjunto de ventajas competitivas que le dieron forma al sistema que denominamos jade.

El jade es una de las piedras preciosas más características de México y su historia se remonta a los tiempos prehispánicos; en el país tiene un valor simbólico importante pero su precio se cotiza muy por debajo del diamante.

En el periodo de sustitución de importaciones hubo regiones en las que se configuraron ventajas que podemos denominar como sistema de jade.

Una de las palancas de la industrialización actual radica en su función como complemento de los diamantes reales o virtuales extranjeros; a ello hay que agregarle algunas de las ventajas que han podido sobrevivir del viejo sistema jade. Estas regiones nuevas que hemos denominado diamantosas, conducen a que el sistema industrial tienda a relocalizarse rápidamente.

En México las nuevas regiones diamantosas son tres: Guadalajara, el corredor San Juan del Río-Querétaro-Aguascalientes y el corredor La Laguna-Salttillo-Monterrey. En Brasil lo es, sobre todo, la región de Sao Paulo y, en Argentina, la reestructuración de la región Río de la Plata.

No obstante que la inversión extranjera desempeña un papel clave en la formación de regiones diamantosas, la inversión nacional y la local son fundamentales. En casi todos estos casos, la inversión extranjera se situó en lugares donde la inversión nacional había establecido un sistema de industrialización propicio al crecimiento.

En las regiones diamantosas existen factores especiales como el tipo de la mano de obra calificada y la formación de una nueva clase empresarial importante; hay poca investigación pero comienza a desarrollarse y alcanza la etapa de diseño. En estas regiones las nuevas empresas no son monopolios que operan en todo el país, sino oligopolios internos con fuerte competitividad entre ellos; la presencia de empresas internacionales no juega un papel monopolista interno. Como se trata de regiones que iniciaron su crecimiento con anterioridad, existe una demanda nacional relativamente sólida. Además, al ser regiones que están situadas en países grandes, dicha demanda llega a ser cuantiosa.

Los sectores de apoyo son los que más tardan en configurarse de forma adecuada, ya que sus principales relaciones no son con las empresas locales sino con compañías localizadas principal-

mente en el extranjero. Sin embargo, se comienza a establecer lentamente una red de relaciones internas importante.

Fuera de las regiones jade y diamantosas, la mayor parte de las áreas latinoamericanas tiende a hundirse en una pobreza cada vez mayor. Incluso la existencia de regiones jade y diamantosas no les ayuda en nada debido a que los recursos tienden a localizarse en las dos primeras, por lo que en las regiones terceras, las de carbón, se opera un círculo vicioso de pobreza.

Las diferencias tecnológicas de los tres tipos de región y la disparidad en cuanto a la velocidad del cambio tecnológico provocan que para que una empresa se pueda mantener en una región jade o carbón se vea obligada a pagar salarios cada vez menores para compensar la tecnología, las economías externas y de escala y los procesos de administración. Con salarios bajos las desproporciones regionales tienden a ser explosivas en las regiones carbón y jade.

### **La espiral virtuosa de lo diamantoso y la espiral viciosa del carbón**

Hemos analizado las regiones en términos estáticos y ahora lo haremos de manera dinámica. Para lograrlo realizaremos un análisis dinámico de la región diamantosa e introduciremos el concepto de "región complemento". Después presentaremos los mecanismos de autorreforzamiento de la riqueza y, por último, estudiaremos los procesos de la pobreza acumulativa. Este conjunto de ideas es producto de nuestra propia investigación y salvo en casos específicos, se citará la literatura correspondiente de origen.

#### **Región diamantosa: complemento puro y complemento integración**

Para poder realizar el análisis en términos dinámicos es conveniente distinguir dos tipos de regiones diamantosas: las de "complemento puro" y las de "complemento integración".

De hecho, en los países subdesarrollados es difícil que surjan de ellos mismos las condiciones para formar una región diamantosa. Los procesos diamantosos suelen tener su base industrial propia y posteriormente se sobrepone otro tipo de industrialización que conduce a que la región se transforme en diamantes. Esta segunda etapa suele estar constituida por la inversión extranjera. En otras situaciones es posible que la inversión extranjera establezca las condiciones iniciales a las que se sume la inversión local. Finalmente puede haber un nacimiento conjunto de inversión externa y local que impulsen a la región.

Es indispensable tomar en cuenta que en la tríada mundial excluyente de hoy día, la inversión extranjera en países intermedios ha sufrido cambios cualitativos claves. Anteriormente la inversión extranjera la constituían fundamentalmente la maquinaria y el equipo que ya no eran competitivos en los países desarrollados y que por lo tanto se trasladaba a los países intermedios o subdesarrollados y se podían mantener a fin de cubrir sus mercados internos. Este hecho se vio favorecido en América Latina por su política de sustitución de importaciones, ya que la protección de las importaciones de

bienes de consumo final hacía posible que se implementaran precios internos lo suficientemente elevados como para que se pudiesen obtener ganancias, a pesar de que la maquinaria era obsoleta para los países desarrollados y el nivel de producción era inferior a la capacidad productiva instalada.

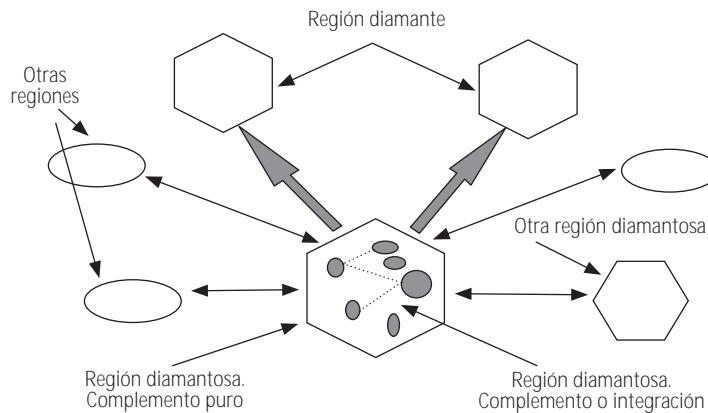
En la triada mundial desapareció casi totalmente el viejo sistema de economía abierta protegida, en la que se basaba la sustitución de importaciones, y cambió por uno de economía abierta casi sin protección. En esta nueva situación a una empresa le es más riesgoso implantar un equipo obsoleto ya que otra compañía puede importar los mismos productos elaborados con tecnología moderna y ofrecerlos en el mercado del país intermedio, desplazando totalmente a la compañía con tecnología obsoleta. Por eso la inversión extranjera en el mundo abierto se realiza con tecnología moderna y no con la obsoleta.

Anteriormente la inversión extranjera estaba orientada hacia el mercado interno del país receptor. En la actualidad la nueva tecnología requiere del uso de economías internas y externas, para lo cual debe fabricar volúmenes que rebasan con amplitud la capacidad de consumo de los países receptores; en síntesis, debe realizar exportaciones. Dado que ahora tienen una mano de obra mucho más calificada (obreros, ingenieros, personal de oficina, etc.), además de que durante el periodo de sustitución de importaciones adquirieron un buen conjunto de "saber hacer", estos países cuentan con capacidad productiva y tecnológica importante. Este hecho da como resultado una buena capacidad tecnológica así como salarios reducidos, por lo que estos países son lugares atractivos para el establecimiento de compañías multinacionales que ahora buscan producir bienes y servicios para sus propios países.

Es difícil aunque no imposible que las regiones diamantosas se formen solamente con base en la inversión local, para atender al mercado nacional, ya que en general cuentan con un volumen elevado de inversión extranjera que produce bienes de consumo o productos intermedios en esas mismas regiones, cuyo mercado son las propias regiones diamante. Por eso en el esquema "Región diamantosa: región complemento" se observan relaciones importantes de exportación hacia regiones diamante ubicadas en países desarrollados.

Al hacer el análisis dinámico de las regiones, no es posible quedarse solamente con las características del diamante de Porter (recursos, competencia, eslabonamientos de valor agregado y mercado interno), ya que es indispensable la red de relaciones de estas regiones con otras. Por eso en el esquema aparecen las relaciones de la región diamantosa con regiones diamante, con otras que pueden ser regiones jade o diamantosas. Esta red de relaciones es vital para la región diamantosa y para su crecimiento autosostenido y dinámico.

## Región diamantosa: región complemento



Las economías de red dependen de la interconexión que se establece entre las empresas al interior de la región diamantosa. En cambio la red diamantosa es el conjunto de relaciones de la región diamantosa con las regiones diamante y otras más.

Para que una región pueda constituirse como diamantosa es indispensable que exista relación con las regiones diamante, por eso las hemos denominado como regiones complemento. Son complemento puro cuando las empresas que se encuentran en el interior de la región diamantosa tienen pocas relaciones entre ellas mismas, es decir, no cuentan con economías de red. Se designan como regiones diamantosas de complemento integración, cuando las empresas localizadas en la región diamantosa contienen interconexiones suficientes para conformar economías de red. Solamente cuando se alcanza esta última etapa la región diamantosa obtiene una capacidad dinámica importante.

## Autorreforzamiento de la riqueza

Contrariamente a lo postulado por la teoría convencional, que señala que a largo plazo hay tendencias al equilibrio económico y regional, todos los análisis de este artículo conducen a la existencia de un mundo en tensión en el que coinciden círculos virtuosos de crecimiento y generación de riqueza con otros de acumulación de pobreza.

En relación con el autorreforzamiento de la riqueza se puede decir que para que una región se transforme en diamantosa se requiere que ésta llegue a una magnitud crítica. Es difícil definir *a priori* cuál es la magnitud crítica, ya que varía en función de la calidad de las empresas establecidas, de las posibles economías de red presentes, de las relaciones con las regiones diamante y otras regiones, etcétera. Pero el hecho claro es que esta dimensión crítica va a imponer un punto de ruptura en el dinamismo económico y empresarial de la región; mientras no se alcance la dimensión crítica, el

crecimiento será lento e inestable y sólo a partir del punto crítico las inversiones internas y externas fluirán con rapidez, el crecimiento se acelerará y se logrará una capacidad autorreproductiva vital.

Una vez que se logra la dimensión crítica, comienza a operar un conjunto de mecanismos de autorreforzamiento del crecimiento. Se deben mencionar como componentes de este autorreforzamiento la presencia de economías externas de escala y de administración, las economías externas de aglomeración, de red, de recursos naturales y de infraestructura, la disminución de los costos de transacción de las empresas que se localizan en la región, los diferenciales de salario que existen en las regiones diamantosas en relación con las regiones diamante, la disminución de los costos de transporte, la formación de mercados de trabajo, la disponibilidad de información, etcétera.

Las redes de las regiones diamantosas son claves, ya que las relaciones entre regiones diamantosas y regiones diamante, otras regiones diamantosas y regiones jade, las acerca a las nuevas tecnologías, acrecienta su capacidad de innovación, les permite el acceso a equipos y materiales intermedios más baratos y de mejor calidad y por lo tanto incrementa su capacidad competitiva. Todo este conjunto de ventajas aumenta la capacidad de división social y técnica del trabajo y con ello se obtienen mayores economías de escala.

Hay que tomar en cuenta que cuando la región diamantosa alcanza la dimensión crítica se posibilita la producción en masa flexible,<sup>5</sup> es decir, empresas que se organizan de tal forma que logran integrar la producción en masa con flexibilidades y estructuras propias de la administración moderna. Las regiones diamantosas suelen ser polos de atracción de mano de obra, por lo que se forma un ejército de reserva dispuesto a aceptar trabajos precarios y trabajos temporales; la experiencia indica que la mano de obra que acepta este tipo de precariedad no sólo es la descalificada, sino también la calificada. Los procesos de exclusión en el reparto de la riqueza y el miedo que proviene de quedar permanentemente en desempleo, son los impulsores de que haya en las concentraciones ciudadanas de las regiones diamantosas, mano de obra dispuesta a aceptar trabajos precarios.

Una región diamante o diamantosa contiene una concentración de firmas, tecnología, infraestructura, etcétera, de modo que se llega a constituir lo que se puede denominar capital regional.

Naturalmente que las empresas que se ubican en tales regiones cuentan con una serie de ventajas que podríamos denominar "rentas regionales".

### **El autorreforzamiento de la pobreza**

Lo primero que hay que comprender es que la pobreza se retroalimenta a sí misma: un proceso que se inicia en la pobreza tiende a generar eslabones que van a provocar que ésta se acentúe y se reproduzca a lo largo de amplios periodos de tiempo.

---

<sup>5</sup> Al respecto véase A. Amin y K. Robins, 1992.

Cuando se carece de los procesos acumulativos de la riqueza, se generan los conocidos círculos viciosos de la pobreza.

En una región pobre (por ejemplo, la región chiapaneca de México), en la que prevalecen salarios reducidos, un atraso en la agricultura que determina bajos niveles de productividad y, por ende, niveles de ingreso insuficientes, y si a eso se le agrega la presencia de cacicazgos (que va a implicar relaciones de explotación directa), se comprenderá que la consecuencia es que los habitantes del lugar carezcan de capacidad de compra y que por lo tanto se establezca un reducido mercado local.

Si los mercados locales no tienen fuerza, ello implica que no haya incentivos para que se establezcan industrias en la región. Esa carencia provoca que no haya producción de materias primas, de partes e implementos que surgen de la manufactura y que son indispensables para la fabricación de mercancías. Es evidente que si no hay mercado para los bienes acabados y tampoco se dispone de materias primas, cualquier industria local que tiene que traer desde lejos las materias primas y los productos intermedios para la producción de bienes con mercado exiguo, tampoco encuentra incentivo para establecerse en esa región y en consecuencia los niveles de inversión serán muy reducidos.

Debe notarse que cuando se dejan operar las fuerzas libres del mercado, tal como lo hace el neoliberalismo, no hay nada que pueda detener la espiral viciosa de la pobreza que acabamos de describir. Por el contrario, el libre mercado es un excelente caldo de cultivo para el fortalecimiento de los eslabonamientos que aparecen en el esquema.

Si un programa de asistencia se hace presente y al mismo tiempo se mantienen las fuerzas del mercado que dan origen a la espiral de la pobreza, se podrán atenuar algunos de sus efectos más fuertes pero las causas de la misma quedan intactas.

Los círculos viciosos de la pobreza y los virtuosos de la riqueza son simultáneos y acumulativos. Lejos del país dorado que tiende hacia el equilibrio y que se encuentra en el grueso de los manuales de economía, las tendencias reales en el mundo excluyente de la tríada, van hacia la polarización regional y hacia la polarización de la riqueza. Una de las consecuencias trágicas de estos hechos son las migraciones masivas desde las regiones carbón hacia las diamantosas o de jade, y desde los países pobres hacia los países ricos. Los resultados hasta la fecha son negativos. La emigración de las zonas carbón no conduce, como lo señala la teoría económica tradicional, hacia una reducción de la oferta de trabajo y por ende hacia un aumento del salario en tales sitios, sino que con el abandono de su población más joven y dinámica, el mercado interno de tales regiones se hunde más, la producción y la productividad bajan y los salarios también se reducen. La pobreza genera más pobreza.

Dos trabajos que se encuentran en el presente volumen y que presentan estadísticas regionales en México, confirman los análisis aquí expuestos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> "Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente", de Carlos Bustamante Lemus; y "Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México", de Luis Quintana, Jorge Isaac y Carlos Nandayapa.

En el trabajo de Carlos Bustamante se encuentra un cuadro en el cual se presenta el grado de marginación que hay en cada uno de los estados de la República y corresponde a un grado de marginación bajo o muy bajo de los estados que aquí se han catalogado como regiones diamantosas o jade: Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, y grados de marginación muy altos en regiones catalogadas como de carbón. Otra correlación se presenta con el cuadro de tasas de crecimiento por estado. Debe subrayarse que las microrregiones no corresponden estrictamente a un estado de la República, ya que ellas sólo suelen abarcar una parte del mismo y son interestatales. Debe notarse además que el esquema de mecanismos de desarrollo endógeno que propone este autor son parecidos y complementarios al concepto de diamante y espacio sociopolítico del crecimiento que nosotros presentamos.

En relación con el artículo de Luis Quintana, Jorge Isaac y Carlos Nandayapa, hay también fuertes correspondencias lógicas y analíticas. Ahí se señala que "Cinco entidades federativas acaparan la mitad de la actividad industrial. El Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, con 37% de las unidades económicas y 42% de la población ocupada, representan alrededor de 50% de la producción y el producto nacional, así como una proporción similar de los activos fijos y de las remuneraciones totales". Veracruz no está en nuestra lista de regiones diamantosas pero ahí se trata de la industria extractiva petrolera y algo de refinería, que deja poca riqueza a la región en que se produce. El modelo de rama región que estos autores desarrollan, implica eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, que en nuestro trabajo denominamos redes de relaciones interindustriales; además, sus núcleos productivos también tienen correlación lógica con las regiones diamantosas o jade. Así, por ejemplo, sobre la caída de la industrialización de Nuevo León, Jalisco, México y Distrito Federal, desde el punto de vista de nuestros análisis han sido viejas zonas jade que en el proceso de reconversión exitoso o no hacia regiones diamantosas, necesariamente han perdido industrias en el camino.

### El juego de multiplicadores en el interior de la economía regional

En este inciso presentaremos una visión analítica, desde el punto de vista de la teoría económica, de procesos que se han estudiado en este mismo artículo.

Para poder realizar este análisis haremos uso del doble juego de multiplicadores de Keynes y de Leontief y sus implicaciones para una región diamantosa. Presentaremos en síntesis el juego de estos multiplicadores para una región diamantosa y haremos una breve referencia a su juego en una región jade.

---

<sup>7</sup> El estudio detallado de los multiplicadores se encuentra en nuestro artículo denominado "Crecimiento y distribución del ingreso en una economía pequeña y abierta", publicado en la revista *Comercio Exterior*, junio de 1998, México.

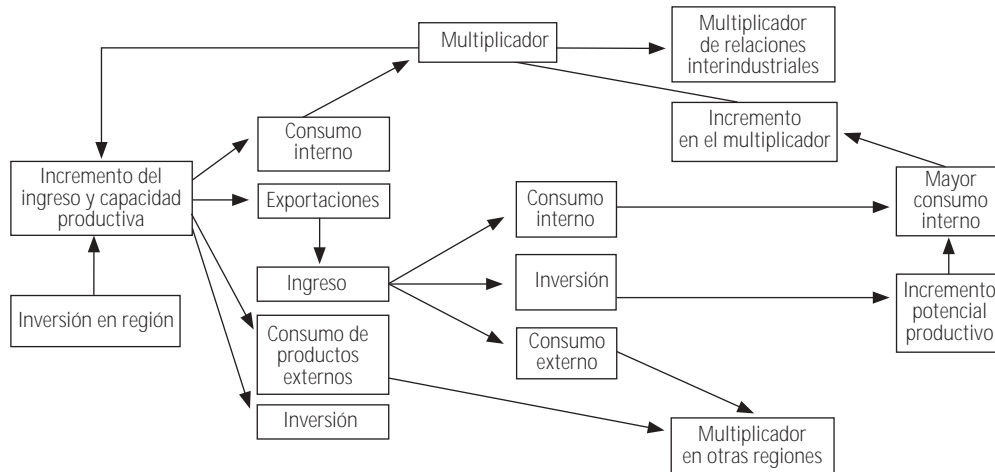


Se suele denominar multiplicador,<sup>7</sup> en la teoría económica, a un proceso económico por el cual un incentivo de una magnitud determinada conduce a un procedimiento económico tal, que su repercusión final es superior al incentivo inicial; es decir, al final del proceso, el incentivo se encuentra multiplicado. En términos de impulsos a la producción existen dos tipos de multiplicadores: el keynesiano y el de Leontief. El primero proviene de la demanda final de los productos y funciona, en términos sintéticos, de la siguiente manera: un incremento en el consumo que puede originarse por cualquier causa, va a conducir a que el grupo de vendedores de ese producto vean incrementados sus ingresos y, luego de reducir la parte de ahorro que efectúan, también van a realizar un consumo incrementado, y nuevamente este consumo significará un aumento de ingresos para otro grupo; la serie de gastos incrementados de unos y los ingresos suplementarios de otros continúa, pero el hecho de que en cada punto de la cadena se realice ahorro, va a conducir a que a medida que se avanza en la cadena, los incrementos en los consumos sean cada vez menores y, por lo tanto, que el proceso llegue a un límite. En este límite el incremento en el ingreso generado será superior al aumento en el consumo inicial; habrá un proceso de multiplicación de los ingresos.

Cuando se considera el multiplicador keynesiano en una región que tiene amplio comercio con otras regiones, es evidente que una parte de los consumos incrementados descritos en la cadena presentada en el párrafo anterior, se realizan en mercancías y servicios producidos fuera de la región. Naturalmente que en este caso, una parte de los frutos del multiplicador keynesiano se harán fuera de la región, pero también es cierto que la región considerada se beneficiará de los incrementos en el consumo efectuados en otras regiones y de ahí la importancia de las redes regionales.

El multiplicador de Leontief opera en forma diferente: la diferencia clave se encuentra en que el multiplicador keynesiano opera a partir de aumentos en la demanda final y en el ingreso de los actores económicos; en cambio el multiplicador de Leontief trabaja en el conjunto de la demanda intermedia, es decir, en las compras y ventas de productos intermedios que se realizan entre las distintas empresas. De esta manera, si una compañía por cualquier motivo decide aumentar su producción, necesita aumentar sus compras de productos intermedios a otras empresas; éstas, al ver que les piden más productos intermedios, aumentarán también su producción con el consiguiente incremento de sus demandas de otros productos intermedios y de esta forma se genera otra cadena, ahora de productos intermedios e incrementos en la producción, de manera que el incremento inicial en la producción de una compañía genera un conjunto de encadenamientos tales que al final la producción global se encuentra incrementada (multiplicada) en relación con el aumento inicial de la producción de la primer empresa que desencadenó el mecanismo.

## El multiplicador (Keynesiano) de las relaciones interindustriales en una región



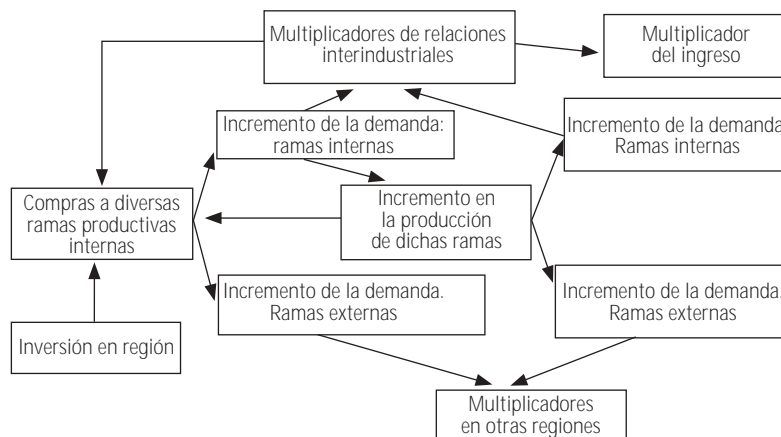
El multiplicador de Keynes proviene de la relación entre consumo e ingreso; el de Leontief, de las relaciones interindustriales. Es evidente que ambos procesos se encuentran interrelacionados y se autorrefuerzan.

En las regiones diamante tanto el multiplicador de Keynes como el de Leontief se desempeñan de manera plena. Son regiones configuradas totalmente y un incremento en el consumo conduce a las compras, de las cuales una parte importante se produce en la región y, por ende, será esta misma la que aprovechará en lo fundamental el multiplicador keynesiano. De igual forma el multiplicador de Leontief jugará integralmente en las regiones diamante donde hay una extensa gama de economías de red.

En las regiones diamantosas ninguno de los dos multiplicadores actúa con toda su potencia y el multiplicador principal es el de Keynes. Como hemos visto, en las regiones diamantosas hay dos tipos de industrias: las locales y las filiales de empresas multinacionales. Estas últimas no producen atendiendo a la demanda local, sino a la demanda mundial de sus productos; por ello, ante un incremento internacional de su demanda, estas empresas aumentarán su producción local y este aumento en la producción no tendrá ningún efecto Leontief sobre la región cuando se trate de una "región diamantosa complemento puro", ya que en ella no hay relaciones internas de red y tendrá un efecto limitado en una "región diamantosa complemento integración" ya que en ésta existe una economía de red interna aunque limitada.

Aunque el multiplicador keynesiano es fundamental, tendrá un efecto menor en la región diamantosa que en la región diamante. En la región diamante quedan todos los ingresos (ganancias y salarios); en cambio en la región diamantosa sólo quedan los salarios y por ello el multiplicador

## El multiplicador (Leontief) de las relaciones interindustriales en una región



keynesiano será menor. Además, la región diamantosa produce menos productos finales que la región diamante, por lo cual el beneficio del incremento del consumo será menor en ella.

En todo caso, a pesar de lo limitado de los multiplicadores de Keynes y de Leontief en las regiones diamantosas, éstas tienen un dinamismo importante debido a que el comercio internacional es ampliamente activo en la tríada del mundo y, por ende, la demanda de productos provenientes de las regiones diamantosas crece con celeridad y con ello se genera primero un multiplicador keynesiano (por los salarios pagados) que tiene repercusiones sobre la demanda de los productos generados en la región. Por esta razón, cuando se configuran las regiones diamantosas, se diferencian plenamente de las regiones en donde únicamente se realiza una maquila ya que en estas últimas hay una derrama de salarios, pero la demanda de bienes y servicios que ellos generan se canaliza a productos provenientes de otras regiones y por tanto no sólo el efecto Leontief es nulo, sino también lo es el efecto Keynes.

La región diamantosa no es un mero asiento de empresas maquiladoras. Es una aglomeración industrial en la que coexisten empresas locales productoras de bienes y servicios con empresas filiales de multinacionales y por ello el efecto Keynes es positivo.

A medida que el efecto Keynes progresa, se establecen más empresas productoras de bienes y servicios para el mercado interno, hay economías de aglomeración y de escala y la fuerza atractiva de la región se hace mayor; con ello llegan más empresas multinacionales y se agrandan las relaciones con otras regiones. Los costos de transacción disminuyen, las economías de escala aumentan y la región se hace más competitiva.

Con el crecimiento de la región se comienzan a establecer redes entre las empresas ahí localizadas, surgen así las economías de red y con éstas el multiplicador de Leontief aparece y se refuerza, la región

tiende a transformarse en "complemento integración". De esta manera se establece un juego conjunto de economías internas (de escala y de administración) y externas (de aglomeración, de red, de recursos naturales y de infraestructura) que se integran con el juego de multiplicadores de Keynes y de Leontief para configurar el dinamismo de la región. Éstos son los círculos virtuosos de las regiones diamantosas.

Lo que sucede con las regiones jade es diferente. En ellas, por efecto del crecimiento en el periodo de sustitución de importaciones, hay economías de escala, de aglomeración y de red, pero están ligadas a procesos tecnológicos y administrativos obsoletos; sus productos tienden a quedar fuera de la competencia y las empresas, para mantenerse en precio competitivo, hacen una fuerte presión hacia los salarios para disminuirlos y así reducir sus costos. De esta manera el multiplicador keynesiano que fue muy alto en el periodo de sustitución de importaciones tiende a caer (por el despido de trabajadores y la presión hacia la baja de los salarios). De la misma forma el multiplicador de Leontief se hunde debido a que si antes se adquirían muchos bienes intermedios en la región, ahora hay que comprarlos fuera para poder ofrecer el precio y la calidad que exigen las nuevas condiciones de competencia interna y sobre todo por la competencia de las empresas localizadas en regiones diamantosas; las compras intermedias en el interior de la región se reducen y el multiplicador de Leontief se desploma. Cuando un círculo vicioso comienza a operar, para poder detenerlo se necesita de una importante reestructuración empresarial e industrial. En este juego de hundimiento y reestructuración, la región jade puede sobrevivir un buen tiempo, pero a la larga la reestructuración tendrá que ser importante para que esta región pueda convertirse en diamantosa.

En la región carbón sólo operan los mecanismos sobre pobreza acumulativa.

## Conclusiones de política económica

1. Si no se atiende el proceso regional en México, se puede llegar a un desquebrajamiento sociopolítico del territorio.
2. El mero gasto público en una región jade o carbón que no atienda a la complejidad de relaciones interindustriales y de productividad, es dinero que no tiene ninguna repercusión económica en la región.
3. Se requiere de la formación de nuevos centros regionales diamantosos y para ello es indispensable no sólo una masa crítica de gasto público en ellos, sino llevar adelante un plan multidimensional que pueda generar factores de impulso hacia la configuración de una región diamantosa. Es indispensable que el gasto público sea sostenido durante un tiempo suficiente para permitir la formación de los factores de impulso. Es fundamental la participación de la iniciativa privada.
4. Es vital comenzar a impulsar relaciones económicas entre las zonas diamantosas y de éstas con las regiones jade y carbón.

## Bibliografía

- Benko, Georges y Alain Lipietz, 1992, "Le nouveau débat régional: positions", en *Les Régions qui Gagnent*, Francia, Presses Universitaires de France.
- , 1998, Mick Dunford y Jennifer Heurley, "Districts industriels: vingt ans de recherche", *Problèmes Économiques*, núm. 2581, La Documentation Française, París, 9 de septiembre.
- Bustamante, L., Carlos, "Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente", en este mismo libro.
- Capello, Roberta, y Peter Nijkamp, 1995, "Le rôle des externalités de réseau dans les performances des firmes et des régions: l'exemple des NTIC", *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, bajo la dirección de Alain Rallet y André Torre, Économica, París.
- Chanlat, Jean Francois, 1990, *L'Individu dans L'Organisation*, Les Presses de L'Université de Laval, Éditions Eska, Canadá.
- Dupuy, Claude y Jean Pierre Gilly, 1995, "Les stratégies territoriales des grands groupes industriels", en *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, bajo la dirección de Alain Rallet y André Torre, Économica, París.
- Fischer, André, *Industrie et Espace Géographique*, Masson, París, 1994.
- Fischer, Gustave-Nicolas, "Espace, identité et organisation", en *L'Individu dans L'Organisation*, dirigido por Jean-François Chanlat, Éditions Eska, Quebec, 1990.
- Giraud, Pierre-Noël, *L'Inégalité du Monde*, Folio Actuel, Francia, 1996.
- Krugman, Paul, "Rendements croissants et géographie économique", en *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, bajo la dirección de Alain Rallet y André Torre, Économica, París, 1995.
- , *Geography and Trade*, Leuven University Press, Bélgica, 1991.
- , *Choix stratégiques et Concurrence*, Économica, París, 1982.
- Porter, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés Editores, España, 1991.
- Quintana, Luis, Jorge Isaac y Carlos Nandayapa, "Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México", en este mismo libro.





Segunda sección  
Migraciones internacionales  
y sus efectos en el desarrollo regional







## **Migración internacional y desarrollo. Oportunidades y desafíos para Zacatecas**

*Rodolfo García Zamora\* y Xochiquetzally Sánchez Barbosa\**

### **La migración internacional hoy**

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (onu) se estima que los migrantes constituyen 3% de la población mundial (cerca de 175 millones de personas); las bases de datos consideran a migrantes regulares e irregulares, el estimado para estos últimos puede ser bajo pues quienes lo son no reportan su estatus.<sup>1</sup>

Hay países como Alemania, Italia y Suecia, que hubieran experimentado disminución en su población entre 1970 y 2000 de no ser por los migrantes (ocde y la oim 2005).<sup>2</sup> Por otro lado, la migración hacia países en desarrollo creció sólo 1.3% en el mismo periodo. En aquellos con ingresos altos el fenómeno aumentó de 1980 a 2000 en 2% anualmente.<sup>3</sup>

Para Estados Unidos, el Acta de Reforma y Control de Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés) otorgó en 1986 el estatus de residente a 2.7 millones de migrantes, además de promover la reunificación familiar, lo cual generó un incremento en la migración irregular o ilegal, generando expectativas para un nuevo plan de amnistía.<sup>4</sup>

Debido a la creciente importancia de la migración internacional, y al efecto de las remesas, distintas organizaciones o instituciones internacionales toman parte en el debate generado por este fenómeno. La Comisión Mundial sobre Migración Internacional proporciona un marco de referencia en el asunto, pues considera que se debe "reconocer y reforzar el papel de los migrantes como factor de promoción del crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza [...] remesas y

---

\* Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>1</sup> Global Economic Prospects (GEP).

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

migración deben considerarse a manera de complemento de los programas de desarrollo locales aliados en los países de ingreso bajo”.<sup>5</sup>

Entre los organismos que forman parte del debate de la relación migración-remesas-desarrollo, se encuentra el Banco Mundial (BM), la Iniciativa Berna (promovida por el gobierno de Suiza), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Banco Interamericano de desarrollo (BID), los cuales son apoyados por organismos como la Organización de las Naciones Unidas. El interés de los estudios realizados por éstos se inicia con la migración, para terminar con el análisis de los efectos de las remesas.

### Banco Mundial

El Banco Mundial reconoce que la migración internacional se debe a la necesidad que tienen las personas de buscar un mejor nivel de vida, aunque ello implique el abandono geográfico del país de origen. Para el año 2000 se estimó que había 175 millones de migrantes: en Europa más de 50 millones, en Asia 50 millones y en América del Norte 41 millones; los tres países que presentan mayor ingreso de migrantes son Estados Unidos, Rusia y Alemania.<sup>6</sup>

De acuerdo con el organismo de referencia, los inmigrantes lograron con esto incrementos salariales; los países de destino se beneficiaron de aumento en la oferta de mano de obra, y los países de origen vieron disminuir las presiones en el sector laboral. Se reconoce, además, que los fenómenos de migración son cíclicos, responden a las diferencias en los ingresos y a las precarias situaciones económicas de los países de origen, lo cual provoca el movimiento de mano de obra de sur a norte en busca de mejores oportunidades (GEP).

Uno de los efectos secundarios de la migración es el envío de remesas, donde los países en vías de desarrollo se benefician a través de las mismas, ya que significan un complemento para la economía, reducen las presiones en el mercado laboral y establecen contacto con los mercados internacionales, al mismo tiempo que facilitan el acceso a tecnología. Las remesas deberían utilizarse en proyectos productivos y al mismo tiempo convertirse en un arma para combatir a la pobreza; según Bourguignon (jefe de economistas del Banco Mundial), el reto consiste en “canalizar plenamente los beneficios económicos potenciales, teniendo en cuenta las consecuencias sociales y políticas que esto implica”.<sup>7</sup>

Para lograr una mejor comprensión de este fenómeno, el BM y su Global Economic Prospects 2006 centran la atención y analizan las políticas que pudieran incrementar el impacto en el desarrollo de las remesas. Como parte fundamental del GEP, se considera prudente la disminución de barreras al envío de remesas, a la vez que se garantice mayor competencia entre las compañías dedicadas a ese

---

<sup>5</sup> *La Jornada*, 17 de noviembre de 2005.

<sup>6</sup> [www.conapo.gob.mx/mig\\_int/01.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/01.htm).

<sup>7</sup> *La Jornada*, 17 de noviembre de 2005.

servicio, con la finalidad de reducir costos y lograr que aumenten los envíos por estos medios. Además, se hace necesario que los países receptores de remesas presenten un clima financiero estable para poder hacer uso de éstas de manera eficiente, aparte de que esto permitirá que los trabajadores que no migran sean capaces de responder al mejoramiento del mercado laboral (GEP: 26).

Para el BM la migración mantiene su peso como herramienta para combatir la pobreza, que es la "misión clave del Banco Mundial"; según Paul Wolfowitz, reportes como el GEP contribuyen al debate. La migración internacional genera beneficios para los migrantes, sus países de origen y los países de destino (GEP).

### La Iniciativa Berna y la Organización Internacional para las Migraciones

Organismos internacionales como la OIM y algunos gobiernos como el suizo, han decidido tomar parte activa en el debate sobre migración internacional, pues piensan que "la comprensión y entendimiento a nivel nacional, regional y global de la migración" además de "la promoción de diálogo entre países que enriquezcan los puntos de vista unilaterales, bilaterales y regionales", son factores que contribuirían de manera sustancial al debate (IAMM: 2004).

Con la finalidad de crear la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (International Agenda for Migration Management) la Iniciativa Berna organizó cuatro foros regionales. De ellos se desprende que los flujos migratorios en la actualidad son más diversos y complejos que en épocas pasadas, con migración temporal y circular, donde los migrantes contribuyen de manera significativa a los intercambios culturales, de desarrollo económico y progreso social. En este caso la migración significa una gran fuerza positiva para los países de origen y destino, amén de los migrantes y sus familias. El reto para los Estados es maximizar los efectos positivos y minimizar los negativos para ellos, la sociedad y los migrantes mismos.

Uno de los aspectos más importantes considerados por la Iniciativa es el hecho de que los Estados tienen la responsabilidad de mantener su soberanía, proteger tanto a su población como a su territorio, determinar quién puede entrar o no en él (y por cuánto tiempo). Necesitan desarrollar leyes y políticas de acuerdo con sus necesidades e intereses; resultado de ello son las políticas migratorias restrictivas donde los Estados no tienen un sistema basado en la cooperación para la gestión de la migración internacional. Éste es un fenómeno transnacional que presenta los mayores retos y oportunidades para los gobiernos en todo el mundo.

La Iniciativa propone: a) el desarrollo de medidas que regulen la oferta y demanda de recursos humanos ligada a esfuerzos bilaterales o multilaterales que han sido desarrollados en consultas a quienes toman las decisiones; b) el uso de esquemas de trabajadores altamente capacitados, así como aquellos con baja capacitación, para que respondan a la demanda en el país de destino, pero que sustituyan el desempleo en el país de origen; c) programas bilaterales que respondan a las necesidades de los países de origen y destino, respetando los derechos y obligaciones de las partes, para proteger

y otorgar acceso a la consulta de los migrantes; *d*) transparencia en la legislación de procedimientos, donde se clasifique a los migrantes, así como en la selección y condiciones para la permanencia; *e*) consulta a organismos nacionales e internacionales en puntos claves para la migración internacional y asuntos relacionados con los migrantes; *f*) la creación de un mecanismo mediante el cual la oferta y demanda de trabajo sea controlada y legislada, y *g*) la promoción del conocimiento de los derechos de los migrantes, el apoyo en el conocimiento de la cultura del país destino y, sobre todo el fomento a la investigación y el análisis del impacto de los trabajadores migrantes en el mercado laboral local.<sup>8</sup>

Es necesario reconocer en los planes de desarrollo e integración regional la influencia de las remesas y la pertinencia de políticas públicas tendientes a asegurar desarrollo sustentable y crecimiento. Para lograr el éxito de dichas políticas se hace evidente también la necesidad de vincular a secretarías de Estado y organismos nacionales e internacionales para que promuevan las políticas de desarrollo y migración, con el objetivo de mejorar el nivel de vida y condiciones de trabajo, el incremento de plazas de trabajo y proporcionar cursos de capacitación, agregando la participación e intercambio de experiencias con otros países y organismos.

En resumen, las remesas son el componente esencial de la economía global de los países de destino y origen de la migración internacional y de la economía familiar, ya que sus flujos benefician no sólo a las familias de los migrantes, sino a sus comunidades, generando un efecto multiplicador. La Iniciativa propone reducir los cobros por envío de dinero y disminución en los costos de las transacciones; establecer un clima favorable para la inversión (políticas económicas, monetarias y tipos de cambio favorables); facilitar el acceso a sistemas bancarios; crear políticas entre bancos e instituciones financieras para facilitar el envío y manejo de las remesas, y para que por medio de ellas se evite el lavado de dinero y otras actividades ilegales (tratando de respetar la privacidad de las personas), y por último, promover el ahorro e inversión productiva.

### Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La migración internacional se da por la necesidad que tienen los trabajadores de mejorar sus condiciones de vida, saliendo de su país de origen a otro donde consideran que su situación económica sería mejor (obtendrían mayor ingreso). El objetivo es también coadyuvar a que las condiciones de vida de la familia que dejan en sus países de origen sean óptimas, tal es el propósito de las remesas; en el mundo una de cada 10 personas recibe el dinero enviado por 125 millones de trabajadores (aproximadamente).<sup>9</sup>

En el caso de los casi 12 millones de adultos migrantes que viven en Estados Unidos, éstos envían de manera regular dinero a sus familias, el cual se transforma en 45 000 millones de dólares anuales

---

<sup>8</sup> IAMM, 41.

<sup>9</sup> Donald F. Terry, 2005, núm. 3.

que reciben los distintos países de América Latina y el Caribe, son considerados “el mercado de remesas de mayor volumen en el mundo”. Debido a esta situación las remesas “son consideradas la cara humana de la globalización”, las familias “transnacionales” viven en dos países, asimilan dos culturas y contribuyen en ambas economías.<sup>10</sup> No sólo se da un cambio geográfico de las familias sino que, además, se generan otras formas de mantener los lazos sociales y, sobre todo, económicos con el país de origen dentro del país destino.

Los migrantes que envían dinero a América Latina y el Caribe (de 200 a 300 dólares), utilizan para las transferencias empresas internacionales y operadores locales; el número de bancos es reducido, ya que tanto los migrantes como sus familias no los utilizan. Consideramos necesario resaltar, que de acuerdo con Terry “las personas que envían [dinero] no cuentan figurativamente... [son] invisibles, tanto en el país de origen como en el que están trabajando como migrantes”.<sup>11</sup>

Según el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), organismo dependiente del BID, debido a los diferentes sistemas de envíos empleados por los migrantes, es difícil conocer la cantidad exacta de dinero que llega a los diversos países, tomando como ejemplo los más de 45 000 millones de dólares que fueron enviados a América Latina y el Caribe en 2004. Se considera que los datos emitidos por los diversos bancos centrales son “subestimados”, además de que organismos internacionales como el BM consideraron las remesas, para el mismo periodo, en 100 000 millones de dólares más la misma cantidad en “remesas no oficiales”; con esto reconoce la necesidad de crear mecanismos que permitan conocer las cifras reales de los envíos y clasificarlas.<sup>12</sup>

## La migración internacional y el desarrollo en Zacatecas

Actualmente en el proceso de migración internacional en México, destaca de manera especial un estado como Zacatecas. La larga tradición migrante de la población zacatecana a los Estados Unidos no se limita a las últimas décadas del siglo pasado, sino que se remonta a finales del siglo XIX. Debe reconocerse, sin embargo, que dicho proceso se intensificó en las últimas décadas del siglo XX, lo que posibilitó el aumento de la transferencia de remesas, la formación de importantes organizaciones de migrantes zacatecanos en aquel país y el surgimiento de varias modalidades de proyectos sociales con base en sus donaciones colectivas.

Se considera que la incapacidad de la economía nacional, y estatal, es factor determinante para la migración, aunque la mayoría de los migrantes zacatecanos no provienen de los municipios o comunidades más pobres. En este caso la migración, además de los problemas económicos del lugar de

---

<sup>10</sup> *Idem.*, p. 5.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 2.

origen y las condiciones más benéficas que observan en el de destino, obedece a la existencia de las organizaciones migrantes en Estados Unidos (clubes y federaciones de migrantes zacatecanos), las que mantienen estrechos lazos con sus comunidades de origen y representan un importante capital social para los nuevos migrantes en su tránsito hacia el país del norte y su inserción laboral.

Para entender el fenómeno de la migración internacional zacatecana hay que considerar la situación económica del estado. Desde 1970 su economía ha presentado una disminución en la contribución al producto nacional, que en esa década era de 1.02%, en 1980 fue de 0.8% y en 1999 de 0.79%.<sup>13</sup> El producto per cápita presentó la misma tendencia a la baja hasta llegar a 1999 donde tiene un crecimiento de 0%, además de la tendencia negativa de la PEA en el mismo periodo.

Tal situación de atraso económico contribuye al aumento de migrantes internacionales hacia Estados Unidos. Tomando en cuenta que la agricultura es el sector más importante en el estado, su participación en la economía estatal no lo refleja. No sólo es la falta de tecnología adecuada y la escasa tierra cultivable los factores que afectan de manera negativa el rendimiento de esta actividad; se deben tomar en consideración, además, los fenómenos naturales como las sequías y la disminución en los subsidios, aunado a la importación de productos (influencia de tratados de libre comercio como lo es el TLCAN). Todos éstos son aspectos que influyen negativamente en la estructura productiva de la entidad.

El porcentaje de la población dedicada a las actividades agrícola y ganadera ha disminuido, los salarios son muy bajos y la mayor parte de las personas viven en condiciones de marginación y pobreza. Otro factor determinante es la terciarización de la economía estatal, pues este sector ha aumentado su participación en los últimos años y contribuye con poco más de 40% del PIB estatal.<sup>14</sup> “Nuestra economía urbana carece de capacidad suficiente para enfrentar las consecuencias laborales de la crisis de la economía rural. De ahí el aumento de la migración: la tasa de migración neta que pasa de -15.2 a -20 por cada millar entre 1990 y 2000”.<sup>15</sup>

En resumen, la economía zacatecana se distingue por ser de las más rezagadas del país, con un producto per cápita bajo. Presenta disminución de la participación del sector agropecuario, el industrial es moderado y fluctuante, el terciario aumenta su participación; se incrementan las desigualdades regionales del estado (reflejadas en la variación del ingreso per cápita por municipios y regiones), además de las desigualdades en el ingreso en las diversas regiones del estado.

Según el XII Censo Nacional de Población y Vivienda (XII CNPV), 4.1% del flujo migratorio hacia Estados Unidos se origina en Zacatecas, y en cuestión de remesas el Banco de México estimó que para el año 2000 el estado recibió 4.5% del total enviado; 295 millones de dólares según el Banco

---

<sup>13</sup> Padilla, en García Zamora, 2005, p. 15.

<sup>14</sup> García Zamora, 2005, p. 19.

<sup>15</sup> Padilla, en García Zamora, 2005, p. 19.

Mundial. Además de que todos los municipios tienen migrantes hacia Estados Unidos en mayor o menor medida.<sup>16</sup>

En 2004 se recibieron en el país 16 613 millones de dólares, de los cuales se estima que Zacatecas recibió 442; para 2005 México alcanzó la suma de 20 000 millones, recibiendo Zacatecas 495 (Banco de México, García Zamora, 2005). El aumento en las remesas y su contribución a la economía del país pone de manifiesto la creciente dependencia respecto a éstas de algunas entidades. Los beneficios que pueden aportar son considerables, pero también tienen un alto costo social y económico, por lo cual no se debe apostar a ellas como factor vital para el desarrollo de las comunidades. En este sentido la economía zacatecana es un claro ejemplo de los aportes y limitaciones de las remesas por su larga tradición migratoria.<sup>17</sup>

De los impactos positivos de la migración internacional, los clubes y federaciones de zacatecanos cumplen una función esencial, en tanto que contribuyen de manera organizada a la realización de proyectos sociales en sus comunidades de origen. Además, en años recientes, su objetivo ha sido ayudar y participar en la promoción de proyectos productivos capaces de impactar “en la producción, el empleo y el desarrollo local y regional”. Ello plantea un enorme desafío de diseñar y aplicar una “estrategia transnacional desde abajo del desarrollo local y regional para Zacatecas”.<sup>18</sup>

Históricamente, como sucede con todos los flujos migratorios en el mundo, en un primer momento las remesas enviadas se utilizan para satisfacer las necesidades básicas de la familia, dejando una mínima parte que se destina al ahorro o inversión. La larga historia de los clubes zacatecanos en Estados Unidos y su experiencia organizativa en el sur de California “la canalización de remesas colectivas para financiar proyectos de infraestructura social en las comunidades de origen”.<sup>19</sup>

Las comunidades de origen, en general, presentan una mejor situación gracias a las remesas; sin embargo, se genera el riesgo de extrema dependencia a las mismas y de mayor diferenciación social entre hogares receptores y no receptores. La participación de los clubes es de vital importancia, pero los distintos niveles de gobierno no deben fomentar una dependencia hacia las remesas colectivas, pues éstas se consideran “complemento de la inversión pública” no sustituto.<sup>20</sup>

Debido a lo anterior es necesario generar una propuesta de desarrollo regional que involucre a los clubes y federaciones, gobierno (en sus tres niveles), organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones educativas (nacionales e internacionales) y organismos internacionales, con el objetivo de crear programas adecuados y factibles, que aunado al intercambio de estudios y experiencias se

---

<sup>16</sup> García Zamora, 2005, p. 25.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 2005, p. 1.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 13-14.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 2005, p. 1.

<sup>20</sup> Torres en García Zamora, 2005, p. 33.

logre un mecanismo eficaz que permita hacer uso de las remesas colectivas como apoyo, pero sin delegar la responsabilidad en los clubes. Se requiere buscar el compromiso de los gobiernos para establecer nuevas políticas públicas de desarrollo regional, en las cuales participen las organizaciones de migrantes como socios estratégicos a nivel social y de proyectos productivos, los cuales no sólo beneficiarán a la comunidad al generar empleos (permanentes) y paliar la migración, sino que también traerán beneficios para el municipio y el estado en general.<sup>21</sup>

La falta de incentivos a la inversión productiva en las comunidades es responsabilidad del gobierno en sus distintos niveles; no sólo es necesario fomentar la inversión social (pavimentar calles, construir caminos, iglesias, etcétera) sino que se deben buscar mecanismos efectivos para llevar a cabo proyectos productivos de impacto regional. "Es fundamental entender el desarrollo como un proceso que reclama la participación conjunta de las instituciones públicas y de todos los actores económicos privados y sociales".<sup>22</sup>

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 se contemplaron los siguientes aspectos para una política de desarrollo regional: *a)* otorgar un carácter integral y decididamente regional y local a la estrategia de desarrollo; *b)* fomentar la participación activa de los sectores social y privado en el proceso de planeación regional; *c)* realizar las reformas al marco normativo y orgánico para la instrumentación de un Programa de Desarrollo Integral; *d)* crear las condiciones para fortalecer la capacidad de aprendizaje gubernamental, mediante el ejercicio de la planeación y la profesionalización de las instancias encargadas de concretar los diferentes programas; *e)* elaborar un diagnóstico de carencias, rezagos y problemas sociales y productivos de la entidad, identificando las formas específicas en que éstos se expresan a nivel regional y local; *f)* coordinar y promover una planeación de la infraestructura social mediante la jerarquización de centros regionales concentradores de servicios, y *g)* impulsar la planeación del desarrollo urbano en todos los niveles (vialidad, equipamiento, servicios, etcétera).<sup>23</sup>

Estas buenas intenciones por parte del Ejecutivo estatal del sexenio pasado no fueron más allá de eso, pues siguieron sin cumplirse las metas, por lo que de acuerdo con las propuestas de García Zamora se necesita que: *a)* se realicen los objetivos y estrategias del Plan (podemos considerar de igual forma las propuestas hechas en el Plan para este sexenio 2005-2010, respecto al cual se hablará en otro apartado); *b)* se cree un organismo no gubernamental donde la representación del gobierno (estatal, municipal y de representación regional), de organismos empresariales, instituciones educativas y de las organizaciones migrantes, sea activa en la planeación; *c)* funcionen de manera permanente el Copladez y el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun) (además de considerar la utilidad de los Comités para la Planeación del Desarrollo Regional, Coplader); *d)* se

---

<sup>21</sup> García Zamora., 2005, p. 35.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 38.



garantice la representación permanente de los clubes zacatecanos en este tipo de iniciativas; *e)* se promocioe la Cámara Binacional de Empresarios Zacatecanos, y se aproveche el nicho existente de las comunidades zacatecanas en Estados Unidos para comercializar productos de este estado; *f)* participe el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología en la investigación y diseño de proyectos; *g)* se promuevan y respalden las iniciativas de creación de microbancos regionales como mecanismos de expansión de los servicios financieros a las más de 4 000 comunidades rurales zacatecanas, de transferencia segura y barata de remesas, concentración del ahorro local y financiamiento complementario del desarrollo local, y *h)* se fortalezca la creación de la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas y sus diferentes proyectos productivos y de desarrollo local.<sup>24</sup>

Se debe capitalizar el flujo creciente de remesas al estado asumiendo que éstas son privadas y no llegarán siempre en la misma cuantía. Por ello es importante que el desarrollo regional y local sean considerados por el gobierno como prioridad estratégica en el futuro de la entidad, siendo necesarias las siguientes acciones:

- a.* Diseñar una política de Estado sobre migración, que incluya aspectos legales, derechos humanos, educativos, salud y cultura, con una propuesta para el desarrollo regional y local, que tenga un presupuesto asignado y evite la duplicidad de funciones, donde la integración sea coherente con los objetivos de los proyectos a mediano y largo plazos.
- b.* Promover políticas de estímulo a la inversión de los migrantes que residen en Estados Unidos, reduciendo el riesgo-país, disminuyendo las cuotas cobradas por las agencias de envíos y capacitación a empresarios de manera que se generen opciones de inversión en las comunidades de origen y destino.
- c.* Mantener y mejorar los programas sociales como el 3x1, pero evitando su corporativización. Tratar de avanzar hacia los microproyectos productivos asumiendo las fortalezas y debilidades de las organizaciones migrantes.
- d.* Realizar la tipología económica y social de los migrantes radicados en Estados Unidos, con el fin de diseñar políticas de inversión tomando en cuenta los diferentes perfiles de inversionistas, aprovechando los avances y limitaciones que han tenido en este sentido organismos como Nacional Financiera, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Interamericana, para buscar nuevas estrategias que respondan a las propuestas de los propios migrantes.
- e.* Crear fundaciones para el desarrollo que deben ser consideradas, ya que facilitarían el intercambio y los lazos entre gobierno, empresarios, clubes y federaciones de migrantes, ONG nacionales e internacionales e instituciones educativas, que comprometidos con el desarrollo regional y local sean capaces de generar propuestas y proyectos productivos.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 40-41.

- f. Promover la creación de microbancos como instrumento de extensión de los servicios financieros al servicio del desarrollo comunitario.
- g. Mantener siempre el respeto a los migrantes y sus iniciativas, ya que son ellos quienes han actuado como soporte de sus comunidades, por lo que se hace necesario incluirlos y hacerlos partícipes de la nueva estrategia de desarrollo.<sup>25</sup>

## Migración internacional y obras comunitarias en Zacatecas

Como indicamos antes, en Zacatecas no se cumple con el esquema tradicional de vincular la migración con pobreza, pues las comunidades migrantes se encuentran entre las de mediano ingreso, a diferencia de la migración nacional, que se caracteriza por emanar de las regiones con menores ingresos, en donde la importancia de las remesas no sólo se limita a los beneficios de las familias que reciben las remesas sino que sus comunidades se han visto mejoradas con las aportaciones y creación de programas como el 3x1, además del beneficio a la región y a la economía estatal.

La Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California es el referente necesario para hablar del programa 3x1. Con el apoyo que los clubes aportaban para el mejoramiento de calles, construcción de iglesias, lienzos charros, etcétera, a sus lugares de origen; se inició desde los años sesenta una tradición de cooperación y compromiso de los migrantes hacia sus comunidades y el estado mismo.

En un primer momento, en los años sesenta y setenta, las remesas colectivas eran la única aportación para obras sociales en las comunidades. En esta segunda década se avanza hacia un esquema de 1 por 1 (un dólar de los clubes y otro del gobierno estatal). Hacia 1992, surge formalmente en Zacatecas el programa 2x1 en el que los gobiernos federal y estatal aportaban un dólar por cada uno de los clubes. Con una inversión de 575 000 dólares en 1993 se pusieron en funcionamiento los primeros proyectos sociales bajo esta modalidad. En 1999 se generó el programa 3x1, el otro dólar era aportado por los municipios; ese año con un monto de cinco millones de dólares se logró que 93 proyectos fueran financiados en 27 municipios del estado.<sup>26</sup>

El avance significativo de las aportaciones logró que al inicio de este siglo se recabaran seis millones de dólares para financiar 95 proyectos (destacando las becas para estudiantes y los centros de cómputo en los municipios de Monte Escobedo y Jalpa). Para 2001, con siete millones de dólares, los proyectos ascendieron a 113; en 2002, con 8.5 millones de dólares la cantidad de proyectos aumentó a 149; para el 2003 con 20 millones de dólares se logra aumentar a 308 proyectos.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 42-43.

<sup>26</sup> García Zamora, 2005, p. 2.

<sup>27</sup> *Idem.*

La vinculación y compromiso de los clubes de migrantes en el sur de California se manifiestan al incrementar su aportación, y buscar, además, que el gobierno en sus distintos niveles se involucrara en las obras y proyectos sociales. La finalidad de estas inversiones es lograr que las comunidades (tanto en Zacatecas como en California) mantengan lazos estrechos, y sobre todo que se logre mejorar el nivel de vida en las comunidades de origen, donde el gobierno había sido incapaz de invertir. En palabras de Iskander:<sup>28</sup> se da un "proceso inédito de aprendizaje social entre los propios migrantes, sus comunidades de origen y los tres niveles de gobierno".

La experiencia positiva del programa 3x1 ha hecho en los últimos años que los clubes migrantes se interesen en avanzar hacia los microproyectos productivos. En este sentido, el proceso generado por el programa 3x1 ha sido de mucha utilidad; los migrantes han tenido que dialogar con el gobierno, han aprendido a exigir rendición de cuentas, se ha tenido que lograr un consenso entre gobierno, comunidades y clubes para la realización de los proyectos. Aquí vale la pena destacar que en general son los clubes, más que las comunidades, los principales promotores de ellos y los actores centrales en la negociación con los tres niveles de gobierno, el seguimiento de las obras y la exigencia en el rendimiento de cuentas. La limitada participación comunitaria, su desorganización y la falta de capacitación siguen siendo los aspectos más débiles del programa, junto a lo reducido del presupuesto.

### **Las organizaciones de migrantes como detonante organizativo comunitario**

La experiencia binacional de organización de los clubes zacatecanos, sobre todo del sur de California (la Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California [FCZSC] cuenta con 250 clubes miembros), no se debe limitar a su participación como benefactores de proyectos sociales. Su importancia radica en la capacidad de organizarse, buscar el beneficio de sus comunidades (origen y destino) y de sus miembros, atraer la atención de los distintos niveles de gobierno, instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales, además de lograr que se comprometan en un proyecto común.

La FCZSC ha desarrollado exitosamente los proyectos sociales de 1993 a 2005, y ahora busca la manera de invertir en proyectos productivos, para ello demanda mejores condiciones de inversión para los migrantes con esa iniciativa. El objetivo principal de la conversión de los proyectos sociales a productivos radica en que los migrantes no sólo quieren mejorar el aspecto (por decirlo de alguna manera) de sus comunidades de origen, sino que buscan una manera efectiva de mejorar la calidad y nivel de vida en las mismas. ¿Cómo lograr que las familias acostumbradas a recibir determinada cantidad cada mes, se involucren en un proyecto que necesita de su participación activa?

Debido a lo anterior (extrema dependencia en las remesas), la Federación signó con el gobierno federal un programa denominado 1x1, destinado a proyectos productivos que buscan generar em-

---

<sup>28</sup> Citado en García Zamora, 2005, p. 2.

pleos y ofrecer un sistema bancario a quienes no tienen forma de acceder a servicios financieros. Este programa tiene como finalidad romper con la pasividad de las comunidades, enseñarles que pueden y tienen capacidad de ahorrar para, en un futuro, sean capaces de emprender un proyecto productivo, una empresa, y obtener un ingreso fijo.<sup>29</sup>

La Federación reconoce que se requiere de la participación en equipo de las fundaciones, gobiernos y sector privado, aquí incluiríamos además la participación de las instituciones académicas, con la finalidad de impulsar y aprovechar al máximo las oportunidades que esta experiencia binacional ofrece. Para Efraín Jiménez “la verdadera filantropía es el regalo de dar desde un trabajador que recoge naranjas en el valle de San Joaquín hasta la persona más rica en el valle del Silicón”, además de que no se debe olvidar que “la peor arma de destrucción masiva no es una bomba nuclear sino la pobreza en sí misma”.<sup>30</sup> El trabajo en equipo y con metas comunes, es lo que puede hacer la diferencia y ayudar a los países pobres a dejar su estado de atraso alrededor del mundo, fue la conclusión de la participación de este migrante, miembro de la Federación y zacatecano comprometido con sus comunidades (origen y destino).

No sólo la Federación ha demostrado su compromiso, sino que la fuerza adquirida en los últimos años respaldó la creación del Frente Cívico Zacatecano, y con esto, luchar por modificaciones a la Constitución con el fin de permitir a migrantes zacatecanos ser nombrados en puestos de elección popular apoyados en la nueva Ley Migrante (sin que sean residentes de tiempo completo en el estado). Prueba de ello es que ya se cuenta con diputados y alcaldes migrantes. Con ello se puso de manifiesto el interés político y la necesidad de sentirse representados y no utilizados; según Carmen Ribota (migrante radicada en Milwaukee que estuvo en Jerez durante las elecciones para presidente municipal, donde el candidato y ganador fue el migrante Andrés Bermúdez), “ayudamos a mantener la economía, merecemos una voz y un voto”.<sup>31</sup>

Con la experiencia obtenida del programa 3x1 y las evaluaciones realizadas por los clubes, se tomó la decisión de apoyar proyectos productivos mediante la organización y capacitación en ambos lados de la frontera. Orozco (en García Zamora) reconoce que los clubes migrantes y su aporte al desarrollo local influyen en la capacidad de desarrollo institucional, de asociación y colaboración, en la naturaleza organizativa, y en la duración de los proyectos y sus impactos. De no existir su iniciativa quizás hoy no se estaría considerando el cambio del 3x1 a proyectos productivos.

Además de que, de acuerdo con el mismo autor, el dinero aportado por los clubes migrantes es mayor que los recursos públicos invertidos en muchas de las comunidades, no se ha logrado que clubes y gobierno coincidan en los proyectos apoyados (dado que las prioridades son diferentes);

---

<sup>29</sup> Efraín Jiménez, presentación en la Universidad de Stanford, 2005.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *La Jornada*, sección Masiosare, 7 de noviembre de 2004.

asimismo, el hecho de que las comunidades no se involucren de manera activa en la elaboración, construcción y seguimiento de los proyectos es una fuerte limitante.

Hay que tener en mente que la lección más importante de los programas como el 3x1, no es la aportación de dinero por los migrantes, sino su habilidad y capacidad de organización, ya que en un primer momento son clubes concebidos en Estados Unidos para mantener sus nexos con la gente de sus comunidades, tenderse la mano en situaciones críticas, para luego desde sus comunidades de destino financiar proyectos sociales en las de origen; esta organización transnacional es la que se debe tomar en consideración como aspecto central en las estrategias de desarrollo futuras.

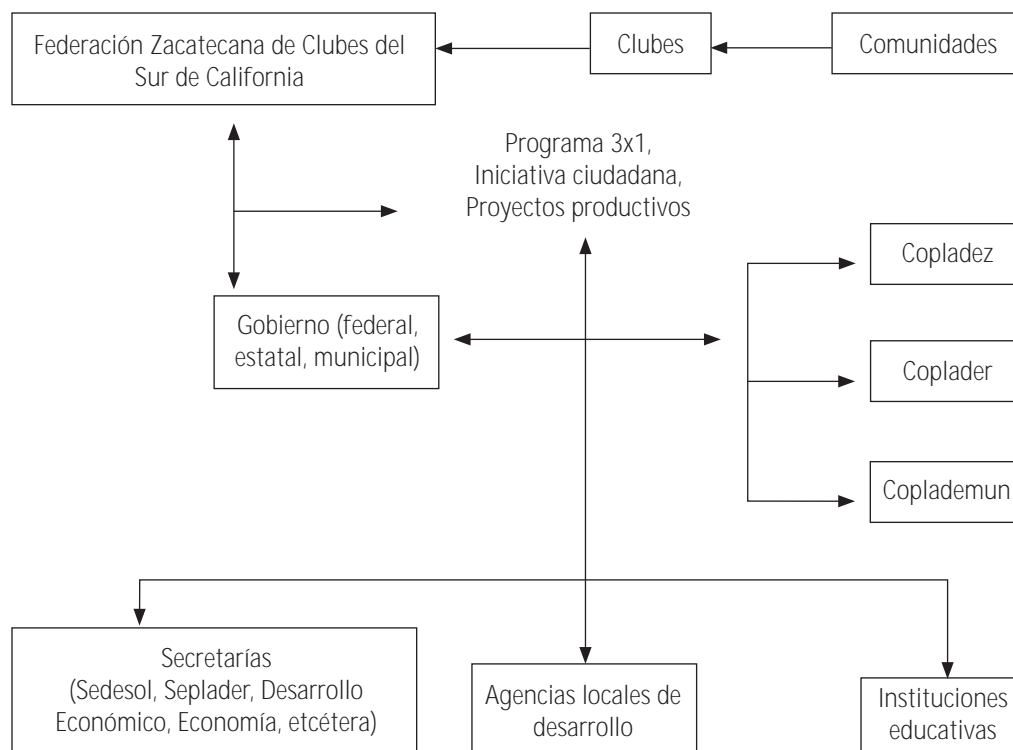
De lo anterior se desprende que los clubes y las comunidades deben cambiar su mentalidad, toda vez que los primeros no deben asumir que es su obligación aportar o lograr el desarrollo de sus comunidades; mientras que las segundas deben dejar la cómoda pasividad de quien sabe que en determinada fecha va a recibir su dinero, tomar las riendas del desarrollo de su comunidad de manera activa. Es prioritario hacer a un lado el paternalismo migrante, cambiarlo por una mentalidad de responsabilidad donde el reto es lograr que coincidan las propuestas de las comunidades, migrantes y gobierno, aprovechar la capacidad de organización de los clubes e impulsar los proyectos que tengan impacto comunitario, regional y estatal.

Los clubes migrantes han sido y son parte fundamental del desarrollo regional; el flujo de dinero en forma de remesas y las remesas colectivas son muestra de que la organización es la base del éxito de cualquier iniciativa. El surgimiento de iniciativas de una comunidad binacional no debe tomarse como permanente, pues si el gobierno no se compromete y logra involucrar a las comunidades, el desencanto de los migrantes se puede reflejar en una disminución del envío de remesas colectivas. Los migrantes son la base central de esta oportunidad de desarrollo.

## **El desafío de una política de Estado sobre migración y desarrollo en Zacatecas**

Tomando en cuenta lo expuesto en los apartados anteriores, podemos señalar que el desafío más grande al que se enfrenta el gobierno de Zacatecas es establecer por vez primera una política de Estado sobre migración y desarrollo regional, que integre a todos los actores sociales, en especial las comunidades de origen y sus organizaciones de migrantes.

### Esquema de operación fzcsc-gobierno-3x1



Las iniciativas que se originaron con base en las necesidades detectadas en las comunidades, la organización de los clubes (recolectar fondos para llevar a cabo las obras) y las gestiones de la Federación, dan inicio a programas como el 3x1 y en su momento a los proyectos productivos. Para lograr que los proyectos tengan el visto bueno y el apoyo del gobierno (en sus diferentes niveles), se debe contar con la participación de las distintas secretarías involucradas en el desarrollo. Pero además es necesario que se incluya en el esquema de las agencias locales y de las instituciones educativas.

Este esquema funciona, en teoría, basándose en las iniciativas migrantes, el apoyo gubernamental y los planes de desarrollo, y en la conjunción de distintos elementos involucrados o interesados en el desarrollo no sólo comunitario sino estatal. En la práctica la situación dista de parecerse a la descrita en el diagrama, poca o nula planeación estatal, participación escasa de las comunidades de origen, pues prevalecen poca colaboración con los tres niveles de gobierno, reducida colaboración con otras secretarías de gobierno, poca intervención de las instituciones educativas, marginal participación de organizaciones no gubernamentales e inexistencia de las agencias de desarrollo local.

El gobierno estatal, a través de su Plan 2005-2010, resalta la importancia de las remesas así como la necesidad de implementar y llevar a cabo proyectos de desarrollo locales, comunitarios y regionales, con el fin de disminuir los niveles de pobreza y aprovechar el efecto multiplicador que por la recepción de ellas se tenga. Además, reconoce que deben participar organismos locales e instituciones educativas con el fin de generar proyectos viables que sean apoyados por los migrantes.

Las secretarías deben participar en forma activa, mantener informes de lo que cada una está llevando a cabo para evitar la duplicidad de funciones. En este punto hay que hacer notar que para la creación de proyectos productivos no se cuenta con asesoría básica para los solicitantes (esto es, existen formatos establecidos y sólo proporcionan capacitación técnica en algunos casos); algunas propuestas son enviadas o canalizadas a una o más secretarías; demasiada burocracia y trámites muy largos. Sin embargo, hay algunos avances, como en la Secretaría de Desarrollo Económico que ha mejorado sus tiempos al aceptar y tramitar los proyectos en menos de tres días.

La coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal no es sencilla, además de que se debe buscar la mejor manera de solucionar las diferencias en cuanto a los intereses específicos de cada una. Es preciso mantener como centro de atención las políticas de desarrollo y la manera de facilitar que los proyectos productivos sean de alto impacto social; no es suficiente con querer “changarrizar” la economía (sin mayores resultados que en el discurso). Se requiere una política de abajo hacia arriba, que surja por el interés que tienen las comunidades de salir adelante, no de una imposición surgida de lo que se cree una decisión óptima tomada desde el escritorio pero que desconoce la realidad de las comunidades.

Los organismos internacionales coinciden en la necesidad de articular la participación de las organizaciones migrantes, estados y gobiernos, instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales que tengan como finalidad el desarrollo de las comunidades y sus efectos en la región. Se trata de utilizar las remesas como parte de la ecuación, sin que esto implique para los gobiernos delegar la tarea del desarrollo en los migrantes (que tuvieron que salir buscando lo que en sus estados no encontraron o no les era satisfactorio).

## **Plan Estatal 2005-2010**

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 se reconoce la importancia que tienen los migrantes y las remesas, así como la necesidad de buscar medios para financiar proyectos productivos, acudiendo a los clubes de migrantes que han demostrado estar comprometidos con sus lugares de origen, y así aprovechar esas comunidades y esa disposición en Estados Unidos para exportar productos zacatecanos.

Las estrategias propuestas son: promoción de proyectos de desarrollo local; equilibrio en el desarrollo de las regiones; participación ciudadana en el fomento al desarrollo local; participación de todos los actores para alcanzar el desarrollo comunitario; creación de agencias de desarrollo local (consejos locales de desarrollo, representación de gobierno, académicos, empresarios, trabajadores

y líderes comunitarios); aportación de los migrantes a sus comunidades (fomentando inversiones sociales y productivas enviadas a los consejos municipales, a la vez que vigorizando nexos con las comunidades de origen, transparencia en el uso y asignación de los recursos); promoción y fomento de la participación de los migrantes en programas y proyectos de desarrollo económico local y regional de alto impacto; fortalecimiento del impacto de las remesas en la economía familiar; coordinación de los gobiernos estatal y municipal para generar desarrollo local y, reforzamiento de los municipios en su capacidad de gestión de desarrollo (PED).

### **Ley de Planeación de Desarrollo del Estado de Zacatecas**

Esta ley dada a conocer en el *Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas* el 7 de mayo de 2003 propone hacer de la planeación para el desarrollo una política con enfoque social, mediante la implementación de medidas que tiendan a procurar el bienestar y desarrollo de los sectores desprotegidos, con programas que fortalezcan el desarrollo integral y coadyuven a superar los rezagos sociales, asegurando el pleno respeto a la naturaleza en la ejecución de las acciones que de ella se deriven; dar, además, una mayor apertura a la participación de la sociedad civil; considerar espacios para la equidad de género y privilegiar la atención a los grupos más vulnerables, incluyendo aspectos para el desarrollo sustentable, la prospectiva en la planeación y mecanismos de financiamiento para el desarrollo (LPDEZ).

Como complemento y mecanismos de ayuda para cumplir con lo estimado en la Ley, se establecen: el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo del Estado de Zacatecas (Sipladez); el Comité de Planeación para el Desarrollo (Copladez); el Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (Coplader); el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun); la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader); el Sub-Comité Coordinador de las Áreas de Planeación (Subcocopla); el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM); el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y el Programa Operativo Anual (POA).

Se define ahí como planeación del desarrollo las acciones tendientes a promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social, al aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la entidad en beneficio de su población.

### **Conclusiones**

1. La emigración internacional y las remesas familiares están contribuyendo a paliar los problemas macroeconómicos de los principales países receptores de remesas, y a incrementar el bienestar en los hogares receptores; en este marco las organizaciones de migrantes más consolidadas pueden cumplir el papel de aliados estratégicos en futuras estrategias de desarrollo local y regional.



2. Los países con mayor importancia como origen de la migración internacional para poder capitalizar sus aspectos positivos y reducir sus aspectos negativos requieren redefinir sus políticas económicas que en gran medida son la causa principal de esos crecientes flujos migratorios internacionales. Deben, además, redefinir el concepto del Estado nación, sus estructuras e instituciones reconociendo la transnacionalidad de sus respectivas naciones y la necesidad de diseñar nuevos programas e instrumentos que integren a la población en el exterior en un nuevo proyecto nacional con equidad, bienestar y democracia. No se puede pretender seguir gobernando a países como México, con estructuras gubernamentales de mediados del siglo anterior, pensando que la nación sigue acotada por las fronteras nacionales.
3. Lo anterior es plenamente vigente para el caso de México. Por otra parte, su clase política, como la de la mayoría de América Latina, debe superar el espejismo de acceder al desarrollo económico con las remesas y los tratados de libre comercio. Éstos profundizan las crisis de esas economías y destruyen su estructura productiva aumentando la migración masiva al exterior. Las remesas no serán eternas y el despoblamiento crece en los diferentes países, en particular, en distintas regiones de México. Por ello urgen nuevas políticas públicas de fortalecimiento del mercado interno, de la estructura productiva nacional y del desarrollo regional y local. Ello implica establecer en México una política de Estado sobre migración y desarrollo regional, integral y de largo plazo.
4. En los estados de la larga tradición migratoria internacional como Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Zacatecas, por la importancia de ese fenómeno a nivel demográfico, a nivel de la riqueza generada transnacionalmente por sus poblaciones, por la importancia y potencia de las organizaciones migrantes, por el peligro de un despoblamiento masivo (en Zacatecas de 2000 a 2005 crece el despoblamiento de 34 a 45 municipios de 58) urge generar políticas sobre migración y desarrollo que permitan capitalizar sus aportes y reducir sus costos en una estrategia alternativa de desarrollo local y regional, y que a la vez propicien nuevas políticas públicas de carácter nacional.
5. Hasta ahora en esos estados y en todos los demás con migración internacional relevante, los gobiernos estatales se limitan a actividades asistenciales, de festejos, proselitismo político y en el mejor de los casos de promoción del programa 3x1 para aumentar la obra pública con los recursos migrantes. Pero no existen ni políticas, ni programas, ni instituciones de primer nivel, con personal calificado y los recursos técnicos y económicos para incorporar a las comunidades de origen y los migrantes en una estrategia integral y de largo plazo que articule la migración y el desarrollo. Urge un cambio en cultura política de la clase gobernante nacional, que sea incluyente, desde abajo y con enfoque transnacional. Es necesario que en los hechos las nuevas políticas públicas de desarrollo se diseñen, apliquen y sean evaluadas por la sociedad civil transnacional y el conjunto de los actores sociales.

6. En los estados mencionados, y en todos los demás, la acción gubernamental sigue la misma inercia burocrática y vertical de los últimos 50 años de simplemente administrar los programas federales y promover al gobernante en turno. Los congresos estatales resultan una simple dependencia más de los ejecutivos estatales, la planeación no existe o es sólo un ritual para cumplir las exigencias presupuestales de la federación. La sociedad civil en general, los migrantes y sus comunidades de origen están excluidas de la planeación, de la definición de programas, de la realización de proyectos y su evaluación. Se requiere una planeación participativa, desde las comunidades y municipios, la articulación de los tres niveles de gobierno y la fiscalización permanente de todos los recursos públicos.
7. Existen estados como en Zacatecas, donde declarativamente los planes estatales de dos sexenios, 1999-2004 y 2005-2010, ubican a la migración y los migrantes como un sector estratégico para el desarrollo, pero no existen programas específicos para ello, se carece de planeación económica y de articulación de los tres niveles de gobierno. Tristemente las buenas intenciones del Plan no han pasado del papel. La delicada situación del país exige pasar de la retórica y la simulación a la planeación participativa de todos los actores sociales nacionales y transnacionales. Los comités estatales para la planeación deben integrar a todos esos actores, a todos los niveles de gobierno y en particular a la comunidad transnacional de los migrantes a ese nuevo tipo de planeación.
8. Una nueva estrategia de desarrollo regional y local que integre a los migrantes y sus comunidades debe tener un enfoque multidimensional, de género, de cultura, que tome en cuenta a los ancianos, niños, jóvenes, al medio ambiente y los retos que presenta la segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos.
9. Todo lo anterior no podrá obtenerse sin una creciente democratización del país y una mayor civilidad de la población transnacional, que responsablemente exija sus derechos económicos, sociales y políticos bajo un nuevo proyecto de país, de desarrollo, de Estado-nación, que asuma que la migración internacional forma una parte sustancial del presente y futuro de México.

## Bibliografía

- Delgado, Wise, R. Margarita Favela (coords.), 2004, "Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos". Cámara de Diputados, México, UAZ, UNAM, CIIH, Porrúa.
- Foreign Affairs* en español, 2005, vol. 5, núm 3, México, ITAM.
- García Zamora, Rodolfo, 2005, "El Programa 3x1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas", tesis de doctorado en estudios del desarrollo.

- , 2005, " Migración, remesas y desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos", tesis de doctorado en estudios del desarrollo, UAZ, México.
- "Global Economic Prospects, Economic Implications of Remittances and Migration", 2006, The World Bank. Washington, D. C.
- The Berne Initiative, 2004, "International Agenda for Migration Management. Common understandings and effective practices for a planned balanced and comprehensive approach to the management of migration", IOM, Suiza.
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Zacatecas.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, decreto núm. 229, 2003, Zacatecas.
- Terry, Donald F., 2005, "Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo", *Foreign Affairs* en español, vol. 5, núm 3, México, ITAM.
- La Jornada*, noviembre de 2005.
- [www.conapo.gob.mx/mig\\_int/01.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/01.htm).
- [www.federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=home&subSection=new&story\\_id=217](http://www.federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=home&subSection=new&story_id=217).
- [www.jornada.unam.mx/2004/07/11040f2con.html](http://www.jornada.unam.mx/2004/07/11040f2con.html).
- [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).



## Migración, desarrollo y regiones

*Gustavo López Castro\**

I. En este trabajo trataré principalmente de la relación entre migración, remesas y desarrollo regional (desde una perspectiva rural básicamente). Primero repasaré brevemente el contexto migratorio de las regiones, enseguida plantearé algunas reflexiones sobre la producción agrícola y finalmente hablaré sobre el papel de las remesas en la producción y la idea de que puedan servir como un acicate importante para el desarrollo, tomando como ejemplo el caso de Michoacán, entidad que, según los datos del Banco de México, ocupa el primer lugar en la recepción de remesas.

En el seminario nacional sobre *Alternativas para la Economía Mexicana* organizado también por José Luis Calva en 1993, un colega y yo presentamos un trabajo donde planteábamos algo sabido pero que no se había discutido aún y que tenía que ver con que la migración a Estados Unidos, hasta ese entonces, no se distribuía homogéneamente en la totalidad del país ni al interior de las entidades federativas (López y Zendejas, 1995). Aducíamos que eso se debía tanto a razones histórico-sociales como económicas y que, en general, las zonas de mayor intensidad de migración no se correspondían con las regiones más marginadas o empobrecidas, sino con las regiones de un relativo dinamismo económico; en particular veíamos cómo en Michoacán las zonas de alta expulsión eran las zonas de una agricultura comercial muy dinámica, frecuentemente ligadas a exportaciones agrícolas (hortalizas, verduras, frutas) y a procesos agroindustriales. Las tres razones principales consisten en que eran las zonas históricamente muy pobladas donde habían intervenido enganchadores representantes de compañías norteamericanas desde principios del siglo xx, donde se habían establecido unas muy bien estructuradas redes sociales que facilitaban la migración y cuya población se veía rebasada por el dinamismo tecnológico de una cuantas empresas con capital extranjero que introducían unos paquetes tecnológicos que ocupaban el uso de la tierra aunque no su posesión, lo que facilitaba la migración.

---

\* El Colegio de Michoacán.

De entonces a la fecha la migración no sólo ha aumentado en números absolutos (ha pasado de 340 000 en el quinquenio 1995-2000 a casi 460 000 en los últimos cinco años), sino que también se ha expandido a todo el territorio nacional: según Conapo, en 96% de todos los municipios del país encontramos actualmente actividad migratoria a los Estados Unidos (véase la ilustración 3).

Una explicación muy socorrida en la literatura sobre migración a los Estados Unidos fue el enfoque de redes sociales. A partir del funcionamiento de estas redes, de su grado de madurez y de la estructura y amplitud de las relaciones, se podía explicar el mecanismo social que facilitaba el mantenimiento de la migración, su autopropagación (en términos de Massey *et al.*, 1991) y la incorporación de los llamados migrantes potenciales. Con ello también se explicaba la gran selectividad de la migración, pues las probabilidades de migrar aumentaban de manera muy importante si se tenía acceso a una red. Por ello, quienes migraban no eran los más pobres de las comunidades sino los que tenían cierto capital económico, capital social o capital simbólico que les permitiera acceder a los recursos de la red.

Sin embargo, como lo muestra Conapo (2002), la migración ahora se ha generalizado, tanto en términos de estratos y capas sociales como de territorio. Incluso los más pobres de las comunidades están ahora yéndose, aun cuando no tengan los recursos de una red, es decir, están migrando en condiciones tales de precariedad y riesgo que hasta hace unos 10 años hubieran sido inaceptables. Tal es la desesperación y la necesidad. Por ello, es probable que, como lo señalan las investigaciones de El Colegio de la Frontera Norte (Alonso, 2006), quienes más están muriendo en la frontera son quienes están migrando sin el *know how* que circula en las redes. Los que logran pasar siguen siendo muchos y de muchos lugares; de esto se deriva el enorme crecimiento de las remesas en los últimos 10 años. Se especuló mucho sobre el potencial de las remesas como inversiones productivas y, efectivamente, ha habido algunos casos ejemplares.

II. En el estudio de Massey *et al.* (1991: 88) se menciona que muchos ejidatarios de una localidad cercana al Valle de Zamora (los autores llaman a esta comunidad Chamitlán), mejoraron bastante su situación económica debido a la migración durante el Programa Bracero. También en el estudio de González (2003: 8) se menciona cómo desde la formación del ejido en Rincón Grande (municipio de Ecuandureo), en los años treinta del siglo xx, ya algunos ejidatarios con dólares producto de la emigración, se hacían del ganado de tiro y otros instrumentos de labranza. Con el tiempo, la migración sería un instrumento eficaz para financiar gran parte de la introducción de la pequeña irrigación y de la agricultura misma en ese ejido. Otro ejemplo estudiado de inversión de remesas en la agricultura desde hace 20 años es el de Rionda (1992: 76), quien menciona que la migración trajo una gran cantidad de recursos económicos al pueblo de Copándaro. Según Rionda, los recursos de la migración primeramente se invirtieron en el mejoramiento de las casas y de la comunidad en general, y después en la agricultura; aduce que se invirtió un gran porcentaje en la compra de tractores, camionetas, insumos, instrumentos de trabajo, tierras, mano de obra, gastos de producción, etcétera.

Estos estudios nos muestran cómo desde los inicios del reparto agrario en los años treinta del siglo xx, los ingresos obtenidos de la migración fueron un instrumento de inversión agrícola en algunas poblaciones del noroeste michoacano.

No obstante, aunque los autores citados no son muy explícitos al respecto, las inversiones hechas fueron de poca cuantía, de tal manera que eso no los convirtió en productores prósperos, aunque, como lo asegura Reichert (1981), eso fue suficiente para introducir diferencias sociales en los pueblos, por lo menos en La Yerbabuena, Michoacán, donde hizo sus investigaciones.

Un estudio en proceso en estos momentos que analiza los vínculos entre remesas y agricultura en Michoacán, encuentra que las unidades productivas de ejidatarios y pequeños propietarios (de cuatro hectáreas en promedio) se conforman con base en estrategias que involucran trabajo migratorio, producción local, préstamos y actividades no agrícolas (Gil, 2006). En algunos casos, a pesar de que las remesas constituyen parte del salario de las familias, éstas logran apartar un poco para la compra de insumos o como pagos de los préstamos locales para el mismo fin.

Ya en 1988 López y Zendejas señalábamos que "el desarrollo económico que se ha dado en estas regiones con base en la agricultura comercial no ha frenado la migración porque no ha hecho que la agricultura y/o las demás actividades económicas resulten, para la mayoría de los agricultores y sus familias, una mejor alternativa económica que la migración, a pesar del alto riesgo y la gran inversión inicial que ésta implica. Sólo ha proporcionado los recursos necesarios para que la emigración internacional se intensifique" (1988: 62). Esto se puede suscribir actualmente en toda su extensión. Incluso programas como Oportunidades, destinados a combatir la pobreza parecen incentivar la migración; Martínez Curiel (2005) al analizar 12 comunidades de alta marginación y extrema pobreza en diferentes regiones del país (Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Campeche, San Luis Potosí, Veracruz, Sinaloa, Sonora y Tabasco) encuentra datos contradictorios en el sentido de que Progreso pueda ser un aliciente o un disuasivo de la emigración; no obstante encuentra que al parecer la posibilidad de tener un ingreso relativamente estable, por magro que sea, "ha vuelto a inquietar y a plantearse la idea de regresar a trabajar al Norte a algunos migrantes inactivos de las comunidades con tradición migratoria. Asimismo, el programa también ha permitido de alguna manera que se estimule e impulse la emigración hacia los Estados Unidos, sobre todo de zonas con flujos migratorios recientes, ya que el dinero recibido por el Progreso permite solventar los gastos de la familia en su comunidad, mientras el migrante cruza, trabaja y envía las primeras remesas a su familia" (Martínez Curiel, 2005: 26). Al mismo tiempo, al parecer son los jóvenes quienes han visto pospuesto su deseo de "probar el Norte" pues al recibir beca educativa son presionados por sus padres para que no abandonen la escuela.

III. El determinante económico juega un papel central en la toma de decisiones que conducen a la emigración de pueblos y ciudades de México; no queremos decir con esto que las causas de la migración se encuentren únicamente en uno de los polos migratorios, solamente en los factores de expulsión de la población, es decir, sólo del lado mexicano. La migración es un fenómeno social que involucra a

variables tanto económicas como no económicas, tanto a la oferta como a la demanda de trabajo de bajos salarios, tanto a las redes sociales como a la disponibilidad de “coyotes” en la frontera, tanto a México como a Estados Unidos. Es también un hecho social que implica procesos de adaptación en la sociedad de destino, de adaptación de la sociedad que se queda, de cambios en las estrategias económicas y organizativas de la familia y, en fin, de nuevos roles tanto para los que se van como para los que se quedan. En resumen, aunque el factor económico ha sido históricamente el de mayor peso en la migración, y por lo mismo el determinante más estudiado en términos de investigaciones, hay otras variables igualmente importantes y dignas de ser estudiadas. Sin ánimo de polemizar acerca de la justicia entre las naciones, por lo menos ésta es una de las marcas históricas que han caracterizado las relaciones entre estas dos naciones: *relaciones de desigualdad entre desiguales*.

Precisamente esas desigualdades sociales, políticas y culturales, pero sobre todo económicas, han estado en el centro de las decisiones de miles de compatriotas que se han aventurado a pizcar, construir, mantener, edificar, condimentar comidas, lavar platos, asear pasillos, cuidar niños y un larguísimo etcétera que incluye a los cientos y tal vez miles de actividades económicas que los mexicanos realizan en los Estados Unidos, actividades que van de las más humildes y de bajos salarios (la gran mayoría) hasta las más sofisticadas y bien pagadas (la minoría) y, por qué no decirlo, desde las más nobles hasta las más violentas y delictivas.

El extremo de la vulnerabilidad es la muerte. Y 460 personas murieron en el periodo 2004-2005 al intentar cruzar la frontera insoladas, ahogadas o perseguidas por la “migra”, superior en 43% al del año fiscal anterior y el mayor de todos cuantos se han registrado (<http://www.jornada.unam.mx/2005/10/04/019n1pol.php>).

Sin ánimo de aparecer como deterministas económicos, lo cierto es que en muchos pueblos y comunidades los migrantes son la más importante fuente de ingresos para las economías locales, y sin ese esfuerzo que hacen, la situación sería intolerable. De hecho, aunque la migración sea una de las variables demográficas más importantes para la disminución de la población, es cierto también que los anualmente crecientes envíos de remesas desde el norte sirven para evitar que las casas se caigan y estos lugares se conviertan en pueblos fantasmas. Por eso y pese a lo disperso y pequeño de su población, además de su despoblamiento las municipalidades consideradas de muy alta migración y que se caracterizan por mantenerse en la tradición migratoria, cuentan con grados de marginación más bien bajos, de acuerdo con la estratificación de Sedesol y Conapo (véase la ilustración 4), y al contrario, los municipios en los que la migración no es el pan de cada día, los ayuntamientos municipales sufren verdaderamente con la captación de ingresos de sus pobladores y solamente reproducen las malas condiciones de bienestar social y económico. Como todo en la vida, esto también tiene sus contras: la pérdida de capital humano es considerable, sobre todo si tomamos en cuenta que los mexicanos que trabajan en los Estados Unidos han estado cambiando en cuanto a sus características demográficas. Si antes se iban solteros, ahora también se van familias completas; si antes sólo se iban los hombres, ahora también las mujeres van a trabajar; si antes la escolaridad de los migrantes era bajísima, ahora muchos

llevan ya la secundaria; si antes se trabajaba básicamente en el campo, ahora muchos se ocupan en empleos urbanos. Pero recibir en promedio 343 dólares mensuales (Banco de México, 2006) por hogar en localidades donde 15 y 35% de los hogares depende de sus familiares migrantes no parecen despreciables para las necesidades actuales, máxime si las familias son numerosas, pues entonces los dólares en cada casa de los pueblos migrantes casi se duplican y llegan a significar entre 60 y 86% de los ingresos totales en los hogares.

IV. Aunque las razones de la movilidad humana son innumerables, y a excepción de zonas en conflicto donde predominan refugiados, en su gran mayoría se trata de movimientos laborales, de personas que buscan mejorar sus condiciones de vida y que, en general, responden a las diferencias estructurales entre regiones y países amén de las intensas relaciones económicas, sociales, culturales y políticas entre ellos, y que, de alguna manera, acercan las distancias y abren las opciones de la gente.

De manera particular, en el caso de la migración de México a Estados Unidos, estamos ante un fenómeno económico y humano, con todo lo que tiene de tragedia y de complementariedad, de beneficios y perjuicios para ambas sociedades, de mitos y prejuicios culturales. Las de estos dos países son economías que de facto funcionan de manera compenetrada y cuya oferta y demanda de empleo conoce sinergias inocultables, históricas y estructurales. Desde luego, la intensidad ha variado con las coyunturas económicas y políticas, pero si algo ha caracterizado a este fenómeno es su permanencia.

Incluso podemos decir que el dinamismo del fenómeno ha sido tal que para el año 2000, según el Censo de Población de Estados Unidos, se puede hablar de un poco más de 9 millones de personas nacidas en México que se encuentran en los Estados Unidos residiendo ya sea de manera legal o indocumentada. Esta cantidad representa 9.5% de la población de México. Este dinamismo se puede apreciar mejor si consideramos que la oficina del Censo de los Estados Unidos contaba a 759 000 mexicanos en 1970, 2.2 millones en 1980 y 4.3 millones en 1990, por lo que los referidos 9.5 millones del censo de 2000 representan un salto cuantitativo muy importante.<sup>1</sup>

Aún más, el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2002), al contar también a los nacidos en los Estados Unidos de padres mexicanos, aduce que viven en aquel país casi 23 millones de personas con fuertes y estrechos vínculos con México (es decir, los nacidos en México y los de origen mexicano).

En todo este contexto migratorio, Michoacán se ha situado históricamente como uno de los estados donde la migración al norte por razones laborales ha sido una constante centenaria. Pero además de eso, ha tenido un dinamismo impresionante que no sólo no ha decaído sino que se ha acentuado cuantitativamente y ha cambiado cualitativamente.

---

<sup>1</sup> U.S. Census Bureau (<http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>).



Entre los censos de 1990 y 2000, poco más de 370 000 michoacanos (es decir, 9.4% de la población del estado en 2000) salieron con rumbo a los Estados Unidos; en otras palabras, en esa década 11 de cada 100 migrantes mexicanos eran michoacanos.

Estos michoacanos salieron de 15% de los hogares de la entidad, porcentaje sólo superado por los migrantes zacatecanos.

Por otra parte, Michoacán es el estado que tiene el mayor porcentaje de migrantes mayores de 12 años cuya intención es trabajar en Estados Unidos (12.2%), cifra que representa 26 migrantes por cada mil trabajadores ocupados, la más alta del país.

Adicionalmente, podemos decir que según el Conapo (2002), Michoacán es la entidad que tiene la proporción más grande de municipios clasificados como de alta y muy alta intensidad migratoria, pues 66% de todos los municipios michoacanos están clasificados de esa manera.

Debido a que la migración de México a Estados Unidos antes que nada es una migración laboral, es evidente que los beneficios principales para México estarán en el ámbito de las remesas. Es indudable que la economía mexicana recibe un gran alivio bajo la forma de más de 20 000 millones de dólares que contabilizó el Banco de México en 2005. Pero en estas cifras no se repara en los costos.

La danza de las cifras es interminable pero al mismo tiempo es grotesca. Esos miles de millones de dólares representan por igual tanto el éxito de una economía hormiga basada en el sudor de millones de trabajadores como el fracaso de la economía nacional para ofrecer trabajo digno y suficiente para reproducir adecuadamente la vida de estos migrantes en su propio país. Por eso, el beneficio más directo de las remesas corresponde al ámbito familiar; por eso, las remesas deberían verse no como un subsidio o un ahorro de las familias sino básicamente como sus ingresos, aquellos que permiten reproducir y mantener una unidad doméstica.

Aunque las remesas llegan atomizadas a miles de familias mexicanas, su monto acumulado es impresionante; ese monto, por otra parte, ha mantenido un crecimiento sostenido. Sólo para citar unas cifras, los tres años anteriores los montos han sido de 8 723 millones de dólares en 2001, en 2003 de 13 396 y en 2005 la cifra es de 20 035; si los precios del petróleo no hubieran estado a la alza durante los últimos tres años, es seguro que el monto de las remesas superaría ya a los ingresos por petróleo que en años anteriores rondaban los 15 000 millones de dólares anuales.

Ahora bien, todas esas remesas no se distribuyen de manera homogénea en el país, así como la migración tampoco es homogénea. Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas concentran un tercio de los migrantes mexicanos y también la tercera parte de las remesas que se enviaron en 2002. Éstos son los estados de la llamada migración histórica pero entidades de migraciones emergentes como Veracruz, Estado de México, Distrito Federal y Guerrero son ahora muy importantes en los flujos de migrantes y remesas.

En particular para Michoacán, el monto de las remesas ha aumentado en consonancia con lo que ha ocurrido en el ámbito nacional. Sin discutir por el momento la exactitud de las cifras, podemos

apreciar en la ilustración 2 que las remesas en Michoacán han llegado a más de 2 500 millones de dólares en 2005 y que el crecimiento se ha comportado al alza constante por lo menos desde 2001.

En el ámbito regional las remesas son una inyección importante de recursos, aunque dispersos y atomizados, que contribuyen a una cierta estabilidad económica. No obstante, como aducía anteriormente, es en las familias donde el impacto positivo de las remesas se refleja de manera clara.

Al parecer el monto de las remesas en aumento constante es consistente con los hallazgos de los estudios de comunidad. En dos estudios sobre aspectos cualitativos de la migración, preguntamos también acerca de las economías familiares y encontramos que en 13% de las familias se recibían remesas, lo cual se corresponde con un indicador obtenido del Censo de 2000 y del Censo de 1995, que lo sitúa en 11.3% para Michoacán (Rodríguez, 2003).

Rodríguez, en un estudio de 2003, aduce que las remesas familiares se corresponden de manera natural con las regiones con índices migratorios altos, y encuentra que "el porcentaje de familias que reciben remesas en los municipios de Morelos, Pajacuarán, Villa Jiménez, Ecuandureo, Venustiano Carranza, Ixtlán, Churintzio, San Lucas, Álvaro Obregón, Villamar y Huandacareo, superan con más del doble el promedio estatal de hogares receptores de remesas".

Algo muy interesante en Michoacán es que el monto promedio, según datos censales y de la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares del año 2000, oscila en alrededor de los 275 dólares, lo cual se encuentra muy por arriba del promedio nacional que es de alrededor de 190 dólares. De hecho, el 76% de todos los municipios de Michoacán se encuentra por arriba del monto promedio nacional.<sup>2</sup>

Por lo tanto, esos dólares representan un componente muy importante de los ingresos de las familias; por ejemplo, Conapo (2002) muestra que para el país las remesas representaron 41% de los ingresos totales de las familias que las recibieron. Para Michoacán esto es aún más significativo ya que de alrededor de 100 000 hogares que recibieron remesas en 2002, éstas representan 56.2% de los ingresos familiares. Incluso, en uno de cada tres hogares que reciben remesas, éstas son el único ingreso.

Más del 30% de todos los municipios de Michoacán tiene un alto porcentaje de hogares receptores de remesas donde éstas representan la única fuente de ingresos. Destacan en este rubro, por ejemplo, los municipios de Contepec, Santa Ana Maya, Tlapujahua, Chinicuilá, Venustiano Carranza y Chucándiro, donde seis de cada 10 hogares receptores de remesas las tienen como su única fuente de ingresos.

A pesar de la disputa por el monto real de las remesas en el ámbito nacional, esto es importante porque en caso de dejar de recibirse las remesas, sólo para el caso de Michoacán, las familias en pobreza extrema aumentarían por lo menos en 35 000 hogares y más de 100 000 hogares perderían 60% de sus ingresos.

---

<sup>2</sup> Los datos censales y de las encuestas y estudios de comunidad son consistentes entre sí, pero no con los datos del Banco de México; esto ha llevado a algunos investigadores a cuestionar la certeza de la medición de las remesas familiares de Banxico.

Los datos oficiales del Banco de México sitúan las remesas en Michoacán en alrededor de 2 600 millones de dólares en 2005; sin embargo, uno se pregunta, ¿qué tan acertadas son esas cifras? ¿La del Banco de México es la metodología más acertada para medir las remesas provenientes de la migración? Algunos sospechamos que si bien las cifras del Banco de México pueden ser absolutamente correctas en cuanto al monto, también puede ser que incluyan componentes que no son exclusivamente remesas familiares (López, 2003).

Es evidente que las remesas tienen una enorme importancia en la economía del país en general y en la de los estados en particular. Determinar el monto exacto de las remesas que llegan a las regiones es una cuestión metodológica que requiere de análisis y de la concurrencia de especialistas en el tema; quizá sea un tema que se presta para la polémica, pero es necesario definir el monto más apegado a la realidad de las remesas que llegan a las regiones.

Como sea, existen familias que dependen exclusivamente de los dólares que envían sus parientes migrantes y que, por lo mismo, son muy vulnerables económica y socialmente.

Para que las remesas puedan tener un efecto multiplicador y para que se aumente su efecto positivo en las regiones, es necesario que haya políticas públicas destinadas expresamente a ese fin.

V. Los migrantes michoacanos son un componente activo de las sociedades locales a pesar de la eventual y relativa ausencia de sus comunidades de origen. Aunque esto no siempre ha sido así, por lo menos en la esfera política, la necesidad y el deseo de mejorar las condiciones de infraestructura del pueblo de origen ha motivado que los migrantes se organicen, aunque debemos decir que sólo una parte pequeña de los mismos pertenece a clubes o asociaciones de oriundos. Inicialmente el interés de los gobiernos estatales y federal se centró en el posible potencial de las remesas para provocar un cierto desarrollo regional a través de la inversión de los dólares que llegan en forma de remesas familiares y colectivas. Y aunque este interés no ha decaído, en los últimos años los migrantes, sus organizaciones y líderes se han convertido en auténticos interlocutores y agentes políticos que son tomados en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas. En Michoacán, una parte de las acciones para tomarlos en cuenta se centra en las giras del gobernador por los lugares donde las federaciones y clubes tienen presencia, pero también a través de la organización y financiamiento del Foro Binacional que se ha venido celebrando anualmente desde 2001 y donde los migrantes por voz de sus líderes o *motu proprio* analizan y proponen soluciones y políticas públicas según los temas acordados en la convocatoria del Foro. El otro frente con el que el gobierno del estado busca atender a los migrantes, organizados o no (aunque es evidente que los líderes de los clubes tienen una gran influencia), es la Coordinación de Atención al Migrante Michoacano. Las demandas de los migrantes y el aumento constante de solicitudes de asesoría y servicios legales y administrativos, así como el crecimiento del Programa 3x1 han desbordado a la Coordinación. Actualmente se habla de transformarla en un Instituto del Migrante Michoacano, pero los cambios propuestos, a nivel de presupuesto, de organización administrativa y de personal, no son muy claros

hasta el momento. Es seguro que al conocerse más las actividades de la Coordinación o del futuro Instituto los requerimientos de los migrantes también aumenten y por lo tanto se requiere de una planeación estratégica para que esta institución continúe con su labor de asistencia, asesoría y coordinación del Programa 3x1.

Las remesas, que fueron el detonante del interés oficial por los migrantes, y particularmente las remesas colectivas, no han aumentado de manera espectacular como se esperaba que lo hicieran una vez que se implementara el Programa 3x1; los migrantes siguen prefiriendo las obras de infraestructura y ornato que arriesgar el dinero en una empresa social o en un proyecto productivo. El gran ejemplo nacional de empresas sociales con apoyo de migrantes y de los diferentes niveles de gobierno se ha venido abajo estrepitosamente con la salida de su principal promotor y líder moral. Aunque aún no se ha hecho el recuento de los daños y por lo tanto analizado los errores cometidos, es claro que sin un seguimiento cercano y un estricto control administrativo y productivo otorgado por profesionales, los proyectos no pueden avanzar y consolidarse. El dinero de los migrantes y del Programa 3x1 es sólo una parte de la estrategia, la otra tiene que venir de la capacitación y la rendición de cuentas.

No obstante, se puede decir que en el ámbito estatal las políticas públicas se han encaminado a acciones asistenciales (asesoría jurídica, laboral, administrativa, de derechos humanos, organizativa a través de la atención a los clubes, etc.) así como a incentivar y apoyar los proyectos que presentan los migrantes organizados en el marco del Programa 3x1. Sin embargo, se ha puesto poca atención a problemas asociados a la migración y que en las localidades representan graves consecuencias por la ausencia de una parte de la población.

Una de ellas es el despoblamiento rural; la migración tendrá efectos demográficos muy importantes, sobre todo en las localidades rurales. Esto ni siquiera se ha investigado, mucho menos previsto con acciones de política social y demográfica. Otro problema más tiene que ver con la salud física y emocional de los familiares que se quedan en las localidades de los migrantes. No sabemos prácticamente nada de las consecuencias en la salud emocional de las mujeres, los niños y los ancianos, que prácticamente se quedan abandonados cuando el resto de la familia se va.

El gobierno federal y el de Michoacán han centrado su atención en políticas públicas relacionadas con las remesas, la asesoría legal a los migrantes y sus familias y la organización de clubes y federaciones, pero no así en políticas públicas que atiendan otros aspectos de la migración en las localidades. Esto es así en todo el país.

VI. *Reflexiones finales.* La migración a los Estados Unidos ha aumentado no sólo en términos absolutos sino que en términos relativos representa ya en algunos casos, como Zacatecas y algunas zonas rurales de Michoacán, un costo demográfico importante cuyos efectos, por la inercia demográfica, aún no son claros, pero previsiblemente asistiremos a un despoblamiento rural que tendrá consecuencias demográficas y económicas en el ámbito regional.

Al extenderse la migración por la totalidad de los municipios del país y al cambiar las condiciones del paso por la frontera, es decir, al aumentar los riesgos del cruce, hay un quiebre en el "saber migrar", en el *know how* de la migración, donde los migrantes más pobres, que no tienen acceso a las redes sociales ni al financiamiento para migrar, se convierten en altamente vulnerables y en consecuencia en los más probables para aumentar las estadísticas de las muertes en la frontera.

Aunque es probable que el monto oficial de las remesas no corresponda estrictamente con las remesas familiares y que como lo demuestran las encuestas y los estudios de comunidad el monto sea más bajo, es indudable que para las familias representa un cambio salarial real y viene a formar parte de sus ingresos. Podremos decir que para las familias hay un beneficio neto. Para las regiones el impacto de las remesas se da principalmente en la esfera del capital comercial y de servicios; lo que se ha observado en Michoacán y Guanajuato es que el consumo básico aumenta a la par que el consumo de importaciones. El crecimiento de comercios pequeños y medianos de productos de importación baratos ha aumentado en 100% en tres años en un solo pueblo. Podríamos decir, exagerando un poco, que las remesas benefician a las familias mexicanas y a las familias chinas por igual.

Una política de Estado sobre migración es un faltante en la agenda política nacional que no puede ser ignorado. Una política integral que contemple la inmigración y la emigración con criterios de equidad, justicia y bienestar, atendería los problemas sociales (económicos, culturales, políticos, demográficos, de organización social y de atención) de las comunidades de origen de la emigración, de las comunidades y regiones de inmigración (interna e internacional) y de las poblaciones que viven fuera del país. Hasta no tener una política comprehensiva, integral y de Estado, los migrantes seguirán siendo el eslabón más vulnerable del tejido social.

## Bibliografía

- Alonso Meneses, Guillermo, 2006, *Riesgos y muertes en la migración: frontera norte*, Morelia, presentación en PowerPoint en el Diplomado en Estudios Migratorios.
- Conapo, 2002, *Índices de intensidad migratoria*,  
<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/>
- Gil Méndez, Jesús, 2006, *Agricultura y migración en Ixtlán, Michoacán*, Zamora, Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán.
- López, Gustavo, 1986, *La casa dividida: un estudio de caso sobre la migración a Estados Unidos en un pueblo michoacano*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Asociación Mexicana de Población.
- , 2003, "Una perspectiva sobre la relación entre migración y remesas en Michoacán", ponencia presentada en el *Simposio Migración y Remesas: su impacto en Michoacán*, Coordinación de Atención al Migrante Michoacano, El Colegio de Michoacán, UMSNH, Morelia, 6 y 7 de noviembre.

- , y Sergio Zendejas, 1988, "Migración internacional por regiones en Michoacán", en *Movimientos de población en el occidente de México*, editado por Thomas Calvo y Gustavo López, México, El Colegio de Michoacán, CEMCA.
- , 1995, "Migraciones internacionales y sus efectos regionales", en *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, editado por José Luis Calva y Adrián Guillermo Aguilar, México, UNAM, UdeG, Juan Pablos Editores.
- Martínez Curiel, Enrique, 2005, "Emigrar por desesperación. El Programa Oportunidades y la migración interna e internacional en comunidades rurales de alta marginación y en extrema pobreza", ponencia presentada en el Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, Oaxaca, 25 de mayo.
- Massey, Douglas S., et al., 1991, *Los ausentes: el proceso social de la migración internacional en el occidente de México*, Conaculta/Alianza, 397 p.
- Reichert, Joshua, 1981, "The Migrant Syndrome: Seasonal us Wage Labor and Rural Development in Central Mexico", *Human Organization* 1, Society for Applied Anthropology.
- Rionda, Luis Miguel, 1992, *Y jalaron pa'l norte: migración, agrarismo y agricultura en un pueblo michoacano*, Copándaro de Jiménez, INAH/El Colegio de Michoacán, 303 pp.
- Rodríguez, Héctor, 2003, "Migración internacional y remesas en Michoacán" en Gustavo López Castro (coordinador editorial), *Diáspora michoacana*, El Colegio de Michoacán y Gobierno del Estado de Michoacán, pp. 195-221.

Cuadro 1  
**Remesas y otros ingresos**  
 México 1991-2005

<i>Año</i>	<i>Sector de origen</i>			
	<i>Remesas</i>	<i>Turismo</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Agropecuario</i>
1991	2 660	4 340	8 166	2 373
1992	3 070	4 471	8 307	2 112
1993	3 333	4 564	7 418	2 504
1994	3 475	4 855	7 445	2 678
1995	3 673	4 688	8 423	4 016
1996	4 224	5 287	11 654	3 592
1997	4 865	5 748	11 323	3 828
1998	5 627	6 038	7 134	3 796
1999	5 910	5 907	9 920	4 144
2000	6 572	5 816	16 382	4 217
2001	8 723	5 941	12 798	3 903
2002	9 815	6 084	12 798	3 903
2003	13 396	6 680	18 602	5 035
2004	16 613	7 783	23 666	5 684
2005	20 035	n/d	31 895	6 127

Fuente: elaborado con datos del Informe Anual del Banco de México, México, 2005, e INEGI, Indicadores Económicos, México, 2001.

Cuadro 2

**Hogares que reciben remesas en Michoacán**

	<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de hogares que reciben remesas *</i>	<i>Remesas promedio por hogar (dólares/mes) **</i>
	<i>Michoacán</i>	11.3	275
054	Morelos	36.5	150
062	Pajacuarán	35.8	261
044	Jiménez	32.6	159
030	Ecuandureo	30.6	247
103	Venustiano Carranza	30.2	235
042	Ixtlán	27.9	191
028	Churintzio	27.2	244
077	San Lucas	26.8	236
003	Álvaro Obregón	26.3	236
104	Villamar	25.9	291
036	Huandacareo	25.2	333
067	Penjamillo	24.4	197
063	Panindícuaro	24.2	170
071	Puruándiro	23.1	378
038	Huetamo	22.5	232
039	Huiramba	22.4	342
094	Tlazazalca	22.3	257
072	Queréndaro	21.6	226
048	Lagunillas	21.4	453
037	Huaniqueo	21.3	205
011	Briseñas	21.1	249
026	Chinicuila	20.8	98
032	Erongarícuaro	20.7	213
023	Cabinda	20.7	272
099	Tuzantla	20.6	191
013	Carácuaro	20.5	172
109	Zináparo	20.2	147
019	Cotija	19.7	259
074	Cojumatlán	19.3	188
095	Tocumbo	18.1	190
092	Tiquicheo	17.7	220
091	Tingüindín	17.7	209
046	Juárez	17.6	234
027	Chucándiro	17.3	245
018	Copándaro	17.0	272
014	Coahuayana	16.9	282
016	Coeneo	16.5	184
002	Aguililla	16.2	173
113	José Sixto Verduzco	16.1	311
089	Tepalcatepec	15.8	192



Cuadro 2

**Hogares que reciben remesas en Michoacán (continuación)**

	<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de hogares que reciben remesas *</i>	<i>Remesas promedio por hogar (dólares/mes) **</i>
078	Santa Ana Maya	15.7	279
045	Jiquilpan	15.4	278
087	Taretan	15.1	329
065	Paracho	15.0	278
110	Zinapécuaro	14.5	227
004	Angamacutiro	14.3	249
069	Piedad, La	14.2	401
012	Buenavista	13.9	231
034	Hidalgo	13.8	303
029	Churumuco	13.5	232
085	Tangancicuaro	13.1	253
105	Vista Hermosa	12.9	209
082	Tacámbaro	12.8	182
055	Múgica	12.8	174
075	Reyes, Los	12.8	154
010	Arteaga	12.7	134
033	Gabriel Zamora	12.7	144
057	Nocupétaro	12.7	106
022	Charo	12.7	350
049	Madero	12.4	219
086	Tanhuato	12.3	271
070	Purépero	12.2	315
073	Ouiroga	11.7	277
007	Aporo	11.6	287
006	Apatzingán	11.4	277
051	Marcos Castellanos	11.2	538
064	Parácuaro	10.9	260
107	Zacapu	10.9	205
035	Huacana, La	10.7	168
088	Tarímbaro	10.7	328
101	Tzitzio	10.6	141
097	Turicato	10.5	307
106	Yurécuaro	10.1	272
015	Coalcomán	10.1	220
009	Ario	10.0	146
001	Acuitzio	10.0	117
081	Susupuato	10.0	251
079	Salvador Escalante	9.8	294
076	Azuayo	9.6	267
043	Jacona	9.5	195
025	Chilchota	9.5	289

Cuadro 2

**Hogares que reciben remesas en Michoacán (conclusión)**

	<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de hogares que reciben remesas *</i>	<i>Remesas promedio por hogar (dólares/mes) **</i>
059	Nuevo Urecho	9.4	132
084	Tangamandapio	9.3	443
058	Nuevo Parangaricutiro	9.2	293
098	Tuxpan	9.1	318
040	Indaparapeo	9.0	228
041	Irimbo	8.9	241
060	Numarán	8.9	256
108	Zamora	8.7	272
050	Maravatío	8.2	331
052	Lázaro Cárdenas	8.2	260
056	Nahuatzen	8.1	218
020	Cuitzeo	8.0	273
090	Tingambato	8.0	126
047	Jungapeo	7.4	113
102	Uruapan	7.3	299
021	Charapan	7.2	155
068	Peribán	7.1	1 871
066	Pátzcuaro	6.8	329
024	Cherán	6.7	240
083	Tancítaro	6.7	159
080	Senguio	6.2	233
053	Morelia	5.8	338
112	Zitácuaro	5.8	236
111	Ziracuaretiro	5.6	243
096	Tumbiscatio	5.2	181
005	Angangueo	5.1	355
100	Tzintzuntzan	5.0	298
008	Aquila	3.9	178
017	Contepec	3.5	342
031	Epitacio Huerta	3.3	200
061	Ocampo	2.7	152
093	Tlalpujahua	1.9	334

Nota: el total de hogares que reciben remesas en el estado es de 100 189.

\*La información es de febrero de 1999 a febrero de 2000.

\*\* Aunque la encuesta recoge la información en pesos, los datos se convirtieron a dólares, utilizando el promedio del tipo de cambio en ventanilla a la compra durante el periodo de febrero de 1999 a febrero de 2000.

Fuente: Héctor Rodríguez, 2003.

Cuadro 3

**Remesas como ingreso total y como ingreso único en los hogares michoacanos**

	<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de las remesas respecto al ingreso total del hogar</i>	<i>Porcentaje de hogares donde las remesas representan la única fuente de ingresos*</i>
	Estado	56.2	32.7
017	Contepec	86.48	78.5
078	Santa Ana Maya	84.46	75.2
093	Tlalpujahua	79.36	70.3
026	Chinicuila	81.31	64.0
103	Venustiano Carranza	73.22	62.9
027	Chucándiro	73.02	60.8
069	Piedad, La	69.25	60.1
016	Coeneo	68.47	57.2
004	Angamacutiro	61.44	56.8
038	Huetamo	77.77	56.5
003	Álvaro Obregón	70.62	53.8
079	Salvador Escalante	70.62	53.0
046	Juárez	70.52	52.0
035	Huacana, La	70.51	51.8
036	Huandacareo	64.98	50.0
077	San Lucas	61.35	49.6
021	Charapan	59.92	48.9
029	Churumuco	62.46	48.9
022	Charo	66.57	48.0
068	Peribán	65.53	47.9
095	Tocumbo	55.19	47.7
087	Taretan	70.23	46.8
108	Zamora	58.34	44.6
071	Puruándiro	64.45	43.7
099	Tuzantla	58.16	42.9
085	Tangancicuaro	57.75	42.3
054	Morelos	54.49	42.1
070	Purépero	64.12	42.1
080	Senguio	70.57	40.4
030	Ecuandureo	51.04	40.3
023	Chavinda	51.41	40.1
015	Coalcomán de Vázquez Pallares	35.73	39.7
044	Jiménez	50.78	38.8
104	Villamar	53.54	38.0
090	Tingambato	59.63	38.0
065	Paracho	67.59	37.9
019	Cotija	49.12	37.9
096	Tumbiscatio	60.97	37.7
086	Tanhuato	56.03	37.4
109	Zináparo	61.26	37.4

Cuadro 3

**Remesas como ingreso total y como ingreso único en los hogares michoacanos (continuación)**

	<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de las remesas respecto al ingreso total del hogar</i>	<i>Porcentaje de hogares donde las remesas representan la única fuente de ingresos*</i>
011	Briseñas	55.75	36.9
043	Jacona	57.29	36.9
105	Vista Hermosa	54.14	36.9
083	Tancitaro	54.88	36.4
024	Cherán	55.31	36.4
007	Aporo	58.67	35.8
064	Parácuaro	57.72	35.3
061	Ocampo	52.35	34.5
033	Gabriel Zamora	57.86	34.2
031	Epitacio Huerta	55.80	33.9
063	Panindícuaro	54.53	33.7
098	Tuxpan	64.03	33.5
066	Pátzcuaro	47.19	33.3
051	Marcos Castellanos	56.48	33.3
081	Susupuato	56.84	32.9
041	Irimbo	46.21	32.5
048	Lagunillas	50.66	32.3
076	Sahuayo	56.82	32.1
072	Queréndaro	50.43	32.1
047	Jungapeo	54.38	31.9
067	Penjamillo	46.86	31.5
102	Uruapan	43.88	31.5
037	Huaniqueo	58.69	31.5
074	Cojumatlán de Régules	57.13	31.3
018	Copándaro	47.48	31.3
010	Arteaga	51.11	30.9
057	Nocupétaro	72.87	30.8
058	Nuevo Parangaricutiro	51.37	30.8
052	Lázaro Cárdenas	51.10	30.8
073	Quiroga	41.77	30.6
032	Erongarícuaro	45.16	30.3
014	Coahuayana	46.88	30.1
013	Carácuaro	55.27	29.4
020	Cuitzeo	57.96	29.2
009	Ario	49.32	29.1
084	Tangamandapio	47.10	28.3
006	Apatzingán	45.80	28.3
062	Pajacuarán	58.39	28.1
005	Angangueo	52.91	27.8
039	Huiramba	50.57	27.6
112	Zitácuaro	54.82	27.2

Cuadro 3

**Remesas como ingreso total y como ingreso único en los hogares michoacanos (conclusión)**

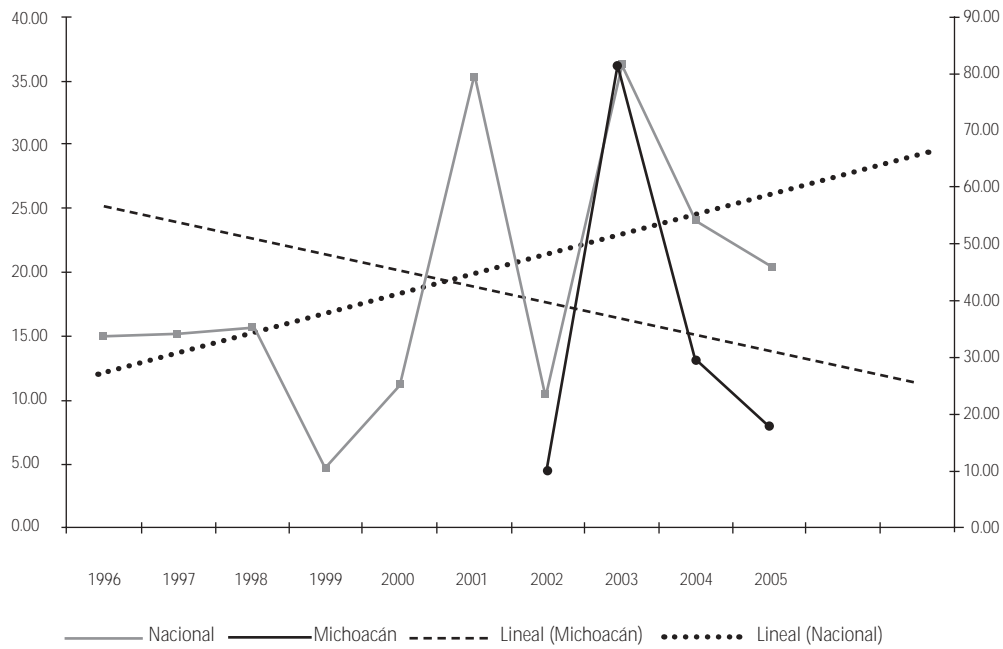
	<i>Municipio</i>	<i>Porcentaje de las remesas respecto al ingreso total del hogar</i>	<i>Porcentaje de hogares donde las remesas representan la única fuente de ingresos*</i>
089	Tepalcatepec	47.79	27.0
091	Tingüindín	42.71	26.4
028	Churintzio	65.63	25.9
034	Hidalgo	48.10	25.8
111	Ziracuaretiro	42.53	25.6
075	Reyes, Los	46.83	25.6
082	Tacámbaro	49.83	24.8
012	Buenavista	44.76	24.8
055	Múgica	45.96	24.0
060	Numarán	51.66	23.9
101	Tzitzio	43.2	23.4
097	Turicato	58.02	23.1
040	Indaparapeo	56.96	22.8
056	Nahuatzen	47.37	22.6
106	Yurécuaro	42.96	22.5
002	Aguililla	43.11	22.4
045	Jiquilpan	53.20	21.9
E025	Chilchota	41.56	21.5
E107	Zacapu	34.97	21.2
088	Tarímbaro	37.75	20.2
100	Tzintzuntzan	45.26	19.9
049	Madero	41.45	19.7
094	Tlazazalca	39.33	19.2
001	Acuitzio	34.87	19.2
110	Zinapécuaro	44.70	19.0
050	Maravatio	38.08	18.4
042	Ixtlán	35.93	17.7
113	José Sixto Verduzco	50.56	17.1
053	Morelia	33.86	14.7
059	Nuevo Trecho	46.03	10.4
008	Aguila	40.40	9.4
092	Tiquicheode Nicolás Romero	52.76	4.9

Nota: el total de hogares que reciben remesas en el estado es de 100 189.

\*Por única fuente de ingresos se entiende aquella situación en la que las remesas representan el 95 por ciento o más del ingreso total del hogar.

Fuente: Héctor Rodríguez, 2003.

Ilustración 1  
Crecimiento relativo de las remesas



Fuente: México, 2002 e INEGI, Indicadores Económicos, México, 2001.

Ilustración 2  
Crecimiento de las remesas en México y Michoacán, 2001, 2002, 2003

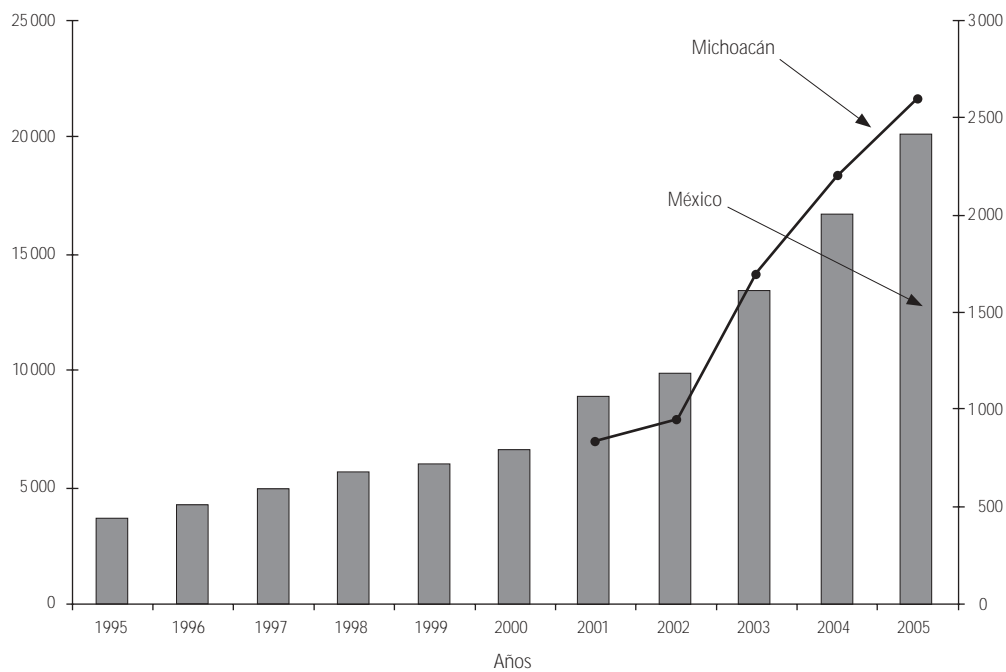


Ilustración 3





Ilustración 4

**Mapa de marginación municipal**



Fuente: Sedesol, Estrategia de microrregiones <http://www.microrregiones.gob.mx/opinio.asp>.





### Tercera sección

Estado y mercado en el desarrollo territorial





## Escalas territoriales y agentes diferenciales en la integración de políticas de desarrollo

*Blanca Rebeca Ramírez Velázquez\**

Hoy más que nunca vivimos en un mundo donde la valoración de la dimensión territorial ha sido uno de los ejes clave en la transformación de los paradigmas que rigen el conocimiento en los ámbitos económico, político y también en el académico. Con el surgimiento del neoliberalismo, la globalización y la redefinición posmoderna de la sociedad, la dimensión territorial se ha reafirmado en sus diferentes escalas, y a partir de alguna de ellas se le ha dado prioridad a elementos fundamentales para la producción como algunas regiones, o bien para el consumo como lo son las ciudades y, sobre todo, las metrópolis.

Partimos de que en una agenda de desarrollo para el país, comprender ahora más que nunca la relevancia que tiene el territorio para reconocer la complejidad que adopta la tarea que tenemos por realizar es, sin duda, impostergable. Así, esta dimensión es de vital importancia para conformar una estrategia de desarrollo integral que permita disminuir la brecha existente entre los territorios nacionales, desarrollo por tantos años anhelado pero aparentemente cada vez más alejado de la posibilidad de alcanzarlo.

Con el fin de resaltar dicha importancia primero analizaremos el papel que desempeña el territorio en la visión que la modernidad y el neoliberalismo han tenido del concepto futuro, y desagregaremos la que nos dejó la posmodernidad de finales del siglo xx, que le da prioridad al cambio a partir de la dimensión local del territorio. En segundo lugar haremos un recorrido rápido por las visiones contemporáneas que favorecen la vinculación agentes-territorio, enfatizando los problemas de manejo metodológico y político. En un tercer momento expondremos la propuesta metodológica que hemos trabajado y que enfatiza la posibilidad de manejar las diferencias territoriales como un elemento fundamental para construir las relaciones que permitan imaginar y llevar a cabo una política de desarrollo integral, más distributiva e incluyente. El ensayo concluye con una agenda de desarrollo que

---

\* Profesora del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

proponemos en términos generales con el fin de integrar, junto con las de otros colegas, una agenda de asuntos territoriales que permita vislumbrar el futuro del país.

### **Modernidad, posmodernidad, neoliberalismo y territorio**

La modernidad que el capitalismo prometió desde sus orígenes suponía que las regiones atrasadas, si querían dejar de serlo, tenían que adoptar el modelo de producción que la industrialización promovía, con la esperanza de que en el corto o mediano plazo alcanzarían la igualdad y el desarrollo para todos los agentes involucrados en el proceso, pero también los territorios que lo adoptaran como proyección de su futuro. Pero la modernidad con relación a cómo la sociedad contempló su evolución, transformación y expectativas, que integraba necesariamente a su historia, así como la vinculación con los recursos naturales de su entorno y del territorio en donde se asentarían los nuevos procesos de transformación y cambio (Ramírez, 2003: 17). En esta visión se mezclaron dimensiones económicas, pero también políticas y culturales a través de las cuales la sociedad, en concreto la mexicana, se reprodujo y evolucionó.

Si bien la modernidad tiene diferentes acepciones y momentos para considerar su inicio, dependiendo del autor, en México la industrialización del capitalismo modernista llegó en la década de 1930-1940, cuando se vislumbró la salida del atraso nacional para conformar una nación próspera y por lo tanto desarrollada por medio del modelo de sustitución de importaciones. Este modelo se desarrolló a partir de una fuerte intervención estatal, promoviendo mecanismos de política macroeconómica y un papel activo en la recomposición de los equilibrios que el mercado no pudo resolver, los cuales eran fundamentales para la favorable reproducción social del país. Estos elementos de política y de visión del Estado trastocaron, a su vez, las dimensiones sociales y culturales de la nación. Independientemente de los adelantos y el crecimiento que el modelo trajo, no se resolvieron *todos* los problemas del atraso, y tampoco se resolvieron las diferencias regionales que al interior de nuestra nación se generaron y que eran parte de los objetivos de la intervención estatal. Por el contrario, estas diferencias se agudizaron y han sido motivo de análisis diversos, no sólo de las implicaciones de diferenciación territorial generadas, sino de la pobreza social y condiciones de marginación que han originado (Boltvinik, 1995).

La perspectiva de evolución hacia la homogeneidad a través de hacer también homogéneos a los territorios a partir del modelo tecnológico de la industrialización, se agotó y no cumplió las expectativas prometidas. Por el contrario, lo que se manifestó fueron las desigualdades territoriales entre ciudad y campo, y entre ciudades y campos, y las presentes al interior de ellos generadas en lo económico, social y cultural, manifiestas en lo político a partir de la falta de democracia. Por estas razones, aunada al cambio de paradigmas a partir de la crisis del capitalismo y la caída del socialismo soviético, en el ámbito de la reflexión filosófica en la década de los noventa se dio una fuerte crítica a los postulados y promesas de la modernidad, argumentando que ésta había quedado inconclusa en

algunos lugares, ausente en otros, que provocaron un cambio hacia la posmodernidad en la cual el culto por la diferencia, la crítica a los metarrelatos y generalidades en el comportamiento de la modernidad, concluyeron en una exaltación del aquí y el ahora de los individuos y no de las sociedades; planteando que si las promesas no se cumplieron, no valía la pena estar esperando el tiempo ni los territorios del futuro. Sólo el presente, el espacio local y los individuos era lo que valía la pena resaltar (Ramírez, 2003: 14-23).

Al mismo tiempo, en el ámbito de lo político, la salida de la crisis económica que se inició en la década de los setenta, llevó a la implantación de un nuevo modelo de desarrollo económico que, a diferencia del de sustitución de importaciones con carácter endógeno que le daba prioridad al mercado interno, promueve la apertura del mercado al comercio internacional y, como al inicio del siglo xx, el Estado se vuelve garante de las condiciones del mercado (Vilas, 2002), generando un quiebre que implicó un cambio importante en las formas de intervención del Estado en el territorio. La globalización nos alcanza en un afán de resolver los desequilibrios generados por el mercado. Sin embargo, argumentan algunos autores, con una desterritorialización de los procesos económicos y sociales (Vilas, 2002: 662), la globalización neutraliza la dimensión real de sus efectos territoriales, eliminando en verdad la dimensión política del territorio y escondiendo su visión concreta: la de un neoliberalismo rampante que nos pone otra vez en la carrera por alcanzar el desarrollo, pero ahora a través de la inserción internacional y de la eficiencia en el trabajo, eliminando también sectores en la intervención estatal, que fueron cruciales en el modelo anterior (Ramírez, 2003).

## Visiones sobre la vinculación agentes-territorio

¿Qué implicaciones tienen estos cambios a nivel de la discusión Estado-mercado-territorio? En mi opinión, aparecen dos visiones diferentes de esta tríada. La primera corresponde a la visión neoliberal de la llamada "globalización", en donde todos los territorios que adopten el modelo eficiente de competencia en el mercado internacional, lograrán el desarrollo. Con ella se sobredimensiona la visión macro y abierta (hacia fuera) del territorio, basándose en una concepción neoliberal en la cual la retirada del Estado es fundamental para su reproducción, incluyendo las acciones donde actuaba dentro de la circulación y la competencia mercantil. Con la retirada del Estado se incrementó el papel del mercado en la acción del desarrollo y se le dio una importancia definitiva, sin tomar en cuenta la aparición de nuevos agentes interesados y con él involucrados: individuos, agentes privados y otras instituciones como las ONG, que tienen visiones diferentes sobre los procesos económicos, sociales y hasta políticos que se han insertado de diferentes formas, o quieren hacerlo, a los diversos mercados.

Esta opinión se articula con la de otros visionarios que aceptan la globalización como alternativa de transformación en el futuro, en la que parece que en la realidad se perciben no sólo dos agentes (el Estado y el mercado), que son parte de una gama de agentes sociales, mismos que pueden independizarse de los procesos de corte general (políticas y tendencias macroeconómicas, entre

otras), y solucionar el problema de desarrollo desde sus territorios que se ubican en la escala de lo local. Con esta visión se restringe la responsabilidad de la transformación económica, sustentable o de gestión del territorio al ámbito de los agentes locales y del sector privado, que puede adoptar también diversas facetas. Se elimina la responsabilidad estatal y pública, nacional o regional de dar respuesta a la necesidad de transformar los entornos y los lugares. Esta perspectiva, motivada por las discusiones de la posmodernidad, remite a una concepción de agentes sin contexto que puedan definir y cambiar sus formas de negociación, en sus territorios locales. Se sobredimensiona lo local en relación con un contexto territorial más amplio (regional o hasta nacional), adoptando una concepción de territorio micro (local) y cerrado, que en sí puede resolver el entorno generando los vínculos directos sin mediaciones.

En estas dos visiones se integran modernistas y planificadores que tienden a ver la posibilidad de cambio exclusivamente a partir de una adecuación de los territorios a la globalización o bien a la acción de gestión de los gobiernos locales en su necesidad de integrarlos al mercado global. ¿Cómo se ha resuelto esta aparente dualidad y oposición entre los territorios y las funciones de los agentes? Encontramos al menos cuatro formas:

- a. Articulando mecánicamente territorios independientes, con el uso de categorías que dicen poco y hacen menos para resolverla (globalización, desarrollo local en la globalización, etcétera).
- b. Generando más concentración económica al interior de las ciudades y de las regiones (centros comerciales como Santa Fe y enclaves "globalizados").
- c. Adecuando y rediseñando las economías nacionales, que se articulan con las necesidades y dictados de los escenarios internacionales (Vilas, 2002: 653), sin considerar como básicas las necesidades internas de agentes.
- d. Promoviendo el desarrollo a escala local, fundamentalmente por las ONG que se integran con agentes en el ámbito territorial micro, involucrados en general con proyectos sostenibles que favorecen el desarrollo de los agentes en la escala local.

En suma, en la visión que hemos construido (o más bien, que otra vez nos han construido) de futuro de nuestros entornos nacionales, urbanos, rurales o regionales, los recursos con los que contamos y los territorios en donde se asientan son de vital importancia para definir las formas económicas y políticas que se requieren para su reproducción social, económica, política y cultural y para la del sistema. En la actualidad, en la conjunción de la tríada territorio, Estado y mercado, se presenta una dualidad compleja que fragmenta la posibilidad de encontrar una forma integral de vislumbrar el desarrollo futuro de la humanidad en general y de nuestro país en particular: o bien se nos argumenta que la globalización y sus territorios internacionales circulan aterritorialmente en el ámbito del mercado o de los circuitos internacionales; que la importancia local se da a partir de su vínculo con lo global,



como es el caso de los hiperglobalistas, o se encuentra en una desvinculación importante y sólo lo local define los procesos de cambio (Ramírez, 2003: 71-72).

En esta aparente oposición global-local, el territorio se definiría aisladamente uno del otro a través de sus fronteras o límites, por sus superficies estáticas o por los flujos aterritoriales que generan. Hemos argumentado que en esta desarticulación del territorio y en la falta de consideración de sus múltiples escalas y dimensiones, la complejidad que presenta la realidad territorial así como la posibilidad de integrar la dimensión política del mismo se elimina, restringiéndola exclusivamente a la simple acción del Estado, lo que limita la potencialidad de generar un desarrollo integral multidimensional del mismo. ¿Cómo darle este carácter amplio y abierto que se requiere para terminar con esta oposición? Veamos un poco de metodología para explicarlo.

### **Territorio como proceso diferencial**

Con la importancia que se le dio al espacio con la tradición posmoderna, una serie de autores se dieron a la tarea de reflexionar acerca de cómo concebirlo y reestructurarlo desde los parámetros de cambios conceptuales que se originaron en su momento. Para Nogué, por ejemplo, la reestructuración del capitalismo contemporáneo pasa por una nueva concepción del tiempo y del espacio (1991: 42), es decir, por la forma como se construye y transforma el territorio en y con el tiempo. De los múltiples debates que se originaron, que no son motivo de este ensayo, las conclusiones más importantes para los problemas que nos ocupan, son las siguientes:

Primero, el espacio (territorio) y el tiempo no pueden ser categorías que se fraccionen y trabajen por separado. Pensar sobre el espacio implica necesariamente referirnos al tiempo que lo caracteriza y viceversa. Por lo tanto, pasar de la concepción de binomio, de conjunción-oposición, a otra que considere elementos estrechamente vinculados es de vital importancia para pensar el futuro y el desarrollo de las naciones, las regiones o las comunidades. Algunos autores han propuesto la integración de las categorías, denominándolas *TiempoEspacio* (Wallerstein, 1998; May y Thrift, 2001). Sin embargo, en la opinión de otros, esta redefinición va más allá de una simple conjunción de categorías porque es una concepción diferente de espacio, ya que de ser el tiempo el que se movía y el espacio el que contenía el movimiento y el cambio, ahora son ambos los que conjuntamente se transforman en una dualidad sin opuestos. En esta visión integradora los territorios también se mueven, se transforman y cambian, por lo tanto son un elemento fundamental para reconocer y transformar procesos, ya que está conformado por relaciones (Massey, 2005).<sup>1</sup> En ese sentido deja de ser el simple contenedor de recursos, elementos, personas o actividades, y constituye parte fundamental de la transformación y el cambio de agentes y territorios.

---

<sup>1</sup> Para adentrarse en el debate y en las diferencias que hay entre algunos autores, véase Ramírez, 2006.

Segundo, si en la modernidad se daba prioridad a la tendencia a homogeneizar los espacios a partir del desarrollo, ahora el reconocimiento de las diferencias no sólo entre regiones como tradicionalmente se había contemplado, sino al interior de las mismas, es un elemento fundamental del análisis. El reconocimiento de la diversidad dentro de un mismo territorio se ha constituido en elemento fundamental para dar concreción a la vinculación espacio-sociedad y territorio agente (Ramírez, 2003: 122). De esta manera, si éste también cambia y se transforma, lo hace en la conjunción de los elementos que lo componen, donde el espacio hace la diferencia en tanto concreción específica de procesos y relaciones (Ramírez, 2003: 122).

Tercero, el espacio no es estático sino que tiene dinámica y está usado, apropiado o imaginado por un conjunto de agentes que no sólo son diferentes en cuanto a las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que les son propias, sino que están ubicados territorialmente en distintas escalas y con posicionamientos diversos frente a otros agentes con quienes comparten o no el territorio en donde se encuentran. Es importante reconocer las escalas de ubicación de los procesos y de los agentes, desde la internacional o global, la nacional, la local, la municipal, la de los agentes en sociedad, hasta la del individuo que se reproduce socialmente en un territorio dado. La diferencia tiene un factor de relación en la medida en que cada escala de agentes guarda una posición frente a los procesos, que varía en función de dónde y cómo se ubica. El espacio que antes se veía como plano, ahora se abre y deja de ser bidimensional (si alguna vez lo fue), pues se reproduce en múltiples trayectorias o dimensiones, con movimientos diversos que favorecen articulaciones, convergencias, diferencias o un sinnúmero de posibilidades, dependiendo de la escala y la posición que guarde frente al proceso (Ramírez, 2003: 123). A partir de reconocer y evidenciar diferencias y posicionamientos, las relaciones pueden reconocerse; éstas son múltiples tanto en sus características como en sus variaciones.

Tomando como referencia estos parámetros de cambio en la discusión sobre el territorio, ¿cómo podemos acercarnos entonces al estudio de la tríada que ahora nos ocupa: territorio-Estado-mercado? La propuesta metodológica que se ha manejado con anterioridad podría particularizarse de la manera siguiente. En primer lugar, es necesario aceptar que el Estado y el mercado, así como los territorios, no son uno ni homogéneos, sino que presentan muchos agentes que los representan y diversas visiones que los manifiestan. Cuando hablamos de mercado estamos refiriéndonos a un ente muy genérico que no permite evidenciar los diferentes agentes que intervienen en los procesos con los que se vincula, sean éstos industriales, agrícolas, comerciales, de servicios u otros; ni la categoría que tienen en función de la magnitud del intercambio o la forma de vincularse, es decir, mercado pequeño o desarrollado en condiciones de monopolio, etcétera, a las que habría que agregar los diferentes territorios del mercado, donde podemos encontrar en un mismo territorio el mercado formal y el informal, así como en el centro histórico de la ciudad y en otros muchos lugares donde se articula una parte del mercado internacional con el local (la “fayuca” en el mercado informal, por ejemplo).

El mercado tiene diferentes ubicaciones: el internacional, el nacional, el local con productos que se mueven solamente en algunos de ellos, así como los agentes que lo organizan y desarrollan en

cada una de sus escalas. La escala a la que se manejen y la posición que guarden con cada uno de ellos, los agentes diversos que se integran al mercado son parte fundamental de una serie de diferencias que es preciso manejar y desagregar para identificar las relaciones que entre ellos se desarrollan. Éstas pueden ser también diversas: acuerdo, desacuerdo, vinculación, comercial, de conflicto, entre otras, que es preciso reconocer y evidenciar.

El Estado puede tener diferentes variantes y sedes dependiendo de su función y la adscripción específica a la que obedezcan. El Estado es también una categoría genérica que hay que desagregar en sus diferentes tipos de adscripción gubernamental, que tiene necesariamente una vinculación con territorios específicos: federal, estatal y municipal, derivando de ello responsabilidades diversas a las que hay que responder. Sin embargo, para percibir muchas de esas diferencias hay que reconocer el lugar que ocupan en el territorio y su jerarquización. No es lo mismo hablar de un Estado federal con obligaciones de Estado nación, que del estatal cuya jurisdicción política está muy bien demarcada y diferenciada de la municipal, que adquiere una condición local. Sin embargo, en ocasiones hay representaciones institucionales que no pasan por el Estado pero que gestionan en conjunto para solucionar problemas comunitarios o de barrio, instituciones que es preciso reconocer y evidenciar para encontrar sus vínculos y relaciones.

En ese sentido se plantea una concepción que, al considerar un territorio conformado por múltiples diferencias en continua relación y movimiento, concibe la diversidad de espacios marcados por la diferencia, que confluyen en trayectorias también múltiples con direcciones variadas, siguiendo velocidades e intensidades diversas. A lo anterior se pueden agregar discursos e imaginarios también diferentes que se cruzan en espacios de encuentros y desencuentros, de conflictos y de acuerdos que se explicitan, se simbolizan e imaginan de maneras diferenciales y todos ubicados en espacios similares.

En el desarrollo de esta discusión es preciso hacer un paréntesis ante dos debates vinculados con esta propuesta. Algunos autores, ante la inminente movilidad y rapidez con la que se mueven los procesos contemporáneos, hablan de la *desterritorialización* o en ocasiones de la *aterritorialización* de los procesos, y la aparente fragmentación con la que se manifiestan en redes que les son características. La globalización, los procesos de innovación tecnológica a partir del desarrollo de los nuevos medios de comunicación y los procesos de transformaciones culturales que originan, son los ejemplos en los que se basan para argumentar estos hechos, explicando que los movimientos y los procesos por ellos generados deslocalizan a los agentes y grupos en ellos insertos (Ramírez, 2005: 13), o que el espacio y el tiempo se comprimen al incrementar la velocidad con la que se recorren.

Una de las formas en que se puede resolver esta aparente contradicción es explicando la diferencia entre territorializar y localizar. Evidentemente, la ubicación fija y limitada que otorga la localización que tenemos en un momento determinado, se pierde con el movimiento; también, con los adelantos tecnológicos, un espacio se recorre en menos tiempo de acuerdo con el vehículo que usemos: pies, carro, tren, etcétera, o ni siquiera se recorre, sino que se fragmenta la distancia y se

deslocaliza el proceso. Sin embargo, la movilización implica la ocupación, el uso, apropiación o transformación del territorio que puede desarrollarse en diferentes tipos de espacio (el virtual cibernético, el aéreo, el marítimo, entre otros), que se origina por los desplazamientos o las trayectorias usadas para realizarlo, y genera en consecuencia nuevos vínculos con otros territorios, agentes y procesos económicos, políticos o culturales. Aunque no se haya generado el movimiento de agentes, los soportes necesarios para instrumentar el vínculo requieren de elementos de territorialización para concretarse. Ambos procesos implican una territorialización en constante movimiento y cambio, que nada tiene que ver con la localización fija dada por las coordenadas geográficas que generalmente ocupamos; por ello es preciso diferenciarla de la mera ubicación de agentes o procesos.

Segundo, el vínculo entre lo global y lo local no es algo que se da de manera automática por el solo hecho de adscribirse a un espacio específico o que sea particular de un modelo de desarrollo o de otro, o que pertenezca a un espacio cerrado ubicado exclusivamente en una u otra escala. Si consideramos un espacio abierto, sin límites, en el cual en un continuo fluir existen elementos que lo redefinen en una escala diferente y con agentes ubicados en distintos territorios, incidiendo con su movimiento, local o globalmente, se plantea el proceso en una dimensión multidimensional que implica posibilidades múltiples de ubicación de agentes y procesos.

Ante estas definiciones es preciso ahora preguntarnos ¿cómo se pueden aplicar estos elementos para integrar el territorio a la relación Estado-mercado con el objetivo de generar una agenda de desarrollo territorial más integral, incluyente y distributiva?

## Agentes y territorio en la agenda de desarrollo territorial

Al interesarnos en la definición de una agenda de desarrollo para los años por venir, estamos pensando en delinear cómo queremos que se determinen las líneas de acción en el corto y mediano plazos, con el fin de cambiar la situación y los problemas que presenciamos en el presente. Sin duda, es imaginar otro futuro de manera diferente de como lo hemos hecho hasta ahora y más aún, es terminar con las diferencias regionales; ante esto, el objetivo deberá ser la búsqueda de un desarrollo más *integral* (que considere a todas las partes involucradas en el proceso) e *integrante* (que las conecte o las acoja) de los diferentes territorios y agentes, desde un esquema *distributivo* que permita disminuir la brecha tan amplia que hay entre territorios, agentes y grupos sociales del país.

Tendríamos que partir de una concepción de nuestro devenir a la que Harvey (2000) ha llamado *utopismos de proceso social*, que permite concebir que en esta construcción el territorio es una parte elemental, si no básica, para el cambio (Ramírez, 2003b: 9). No podemos generar un futuro sin decir qué, dónde y cómo lo queremos, por lo que asumimos que, desde su definición, en el concepto de agenda para el futuro, la dimensión territorial está integrada (Ramírez, 2003). Al respecto, parecería que en los distintos momentos de nuestra historia y evolución, la concepción de futuro que tenemos en nuestro país es externa y ajena, pues hemos copiado los modelos que los capitalistas impusieron en

sus países desarrollados, que tendían y tienden a prometer una homogeneización con éstos que, a la fecha, no se ha cumplido.

Me pregunto si tendremos que partir de pensar qué queremos y a dónde vamos desde nuestras condiciones y necesidades, de nuestro entorno y latitudes (proceso y dirección), para no adoptar modelos que no pueden ser trasplantados sin un cuestionamiento, como fue el de sustitución de importaciones o el de la globalización actual. El modelo impuesto desde fuera podría ser una modalidad más que parte de los agentes que conciben su inserción en el mercado, por ejemplo, pero que utilizan los mercados locales, en los que encuentran también una forma de valorizar sus productos, que de hecho se localizan en la realidad nacional o, por qué no, podrían si así lo desean y encuentran las condiciones, canalizar sus esfuerzos para vincularse en el mercado internacional. Partir de aceptar esa diferencia en los mercados y los agentes sería una forma de generar, en lo macro, una visión alterna de futuro en donde todos los agentes encontrarán direccionalidades y trayectorias que les permitieran contender con las utopías modernizadoras de otros países (vistas como procesos generales que se nos imponen, que han probado no ser válidos para todas las naciones), pero no necesariamente pueden integrar a todos los agentes tan diversos y con formas de producir tan disímiles como en el nuestro.

La propuesta entonces consiste en no partir de una sola visión o de una política homogénea, sino de una conjunción de visiones que orienten el desarrollo del país en el corto y mediano plazos. Con este ejercicio tendríamos la posibilidad de incluir en el desarrollo agentes, territorios y procesos que a la fecha no han podido reconocer su lugar en la transformación y, por lo tanto, se han visto excluidos de los estímulos que los favorecen. No sólo serán "favorecidos" por estímulos aquellas actividades, agentes y territorios que puedan ser integrados al mercado internacional, sino también se les dará reconocimiento dentro del camino por seguir en el futuro. Partimos de la idea de que el desarrollo tampoco es homogéneo y, por lo tanto, es un objetivo político que reconoce a todos los agentes involucrados, integrándolos diferencialmente al proceso.

En la integración de este imaginario de desarrollo futuro, el papel del Estado federalmente se reestructura, ya que de ser garante de las condiciones de mercado y de los desequilibrios sociales que se generan en la actualidad, adoptará otro que será más importante y le devolverá su función de guardia de los intereses de la sociedad, que ha perdido cada vez más. La función integradora de visiones y de territorios, de agentes y de procesos, que se unirán en un proyecto conjunto de formas para su desarrollo, será una de las funciones primordiales de los planes que por ley el gobierno debería construir.

Esto implica hacer una política diferente, en la cual el territorio y su desarrollo tienen que ser entendidos en los distintos niveles en que se reproducen y constituyen, en donde su acción y posición frente a los otros es fundamental para generar, cambiar o integrar las relaciones que se dan en el contexto general de la transformación. ¿Por qué le damos al Estado esta función? Por la autonomía que tiene o que debería tener como parte de sus atribuciones fundamentales, definida de la manera siguiente:

Se entiende por *autonomía* del Estado la capacidad de las autoridades públicas para definir objetivos y fijar metas acorde con ellos, seleccionar y utilizar instrumentos eficaces y eficientes, movilizar recursos en función de los objetivos y las metas y mantener bajo control las restricciones dentro de las cuales operan las políticas públicas —incluyendo el comportamiento de otros actores. Esta autonomía nunca es absoluta [...] implica siempre algún tipo de negociación entre actores (Vilas, 2002: 654).

Para generar esta *integración* de visiones hay que partir de las diferencias de cada lugar, en donde se vinculan los agentes, los recursos y la economía, es decir, de los territorios en particular. A partir de ahí es necesario tener condiciones que permitan materializar y concretar proyectos diferenciales que se integren a esa visión *incluyente* y *distributiva* de los recursos y de los ingresos generados por el desarrollo. Esta materialización ya no se encuentra en el nivel general, sino en la materialización concreta de proyectos a los que Harvey (2000) ha llamado *utopías de juego espacial*, que materializan las visiones genéricas de desarrollo y que, tal y como las hemos definido en la actualidad, han quedado desarticuladas, desintegradas o bien contrapuestas a la utopía de proceso que ha sido considerada como hegemónica y única.

Pero ¿qué juegos territoriales nos parece que son fundamentales en esta visión? y ¿para qué interviene el Estado, qué tipo y dónde, para su realización? Independientemente de que se integraran otras voces que pudieran argumentar sobre otros proyectos territoriales más concretos, nos parece que desde el punto de vista territorial general, esto implica marcar tres estrategias fundamentales: primero, la que se refiere a los territorios urbanos y rurales; segundo, la que se refiere a las ciudades; tercero, la concerniente a las regiones. En cada una de ellas reconocemos un mercado muy diversificado y un Estado que tiene una o varias funciones fundamentales por desarrollar. Es entonces una manera de integrar una visión estratégica en la que cada grupo o agente, y hasta el individuo, tienen que conducir en su territorio particular uno o varios procesos de transformación.

En primer lugar, es necesario que además de ver la industrialización urbana como el eje central del desarrollo, se rescate el campo y lo rural no sólo del abandono en que se encuentran, sino del desprecio con el cual se les ha tratado al verlos como atrasados y subdesarrollados. Es preciso revalorar a los agentes que en él se encuentran, que han optado por continuar siendo agricultores, campesinos o artesanos. Hay que reconocer diferencias, pues están presentes agricultores y sectores rurales parcialmente integrados al mercado, a los cuales deberemos mantener productivos y con el apoyo necesario para lograrlo, pero también tendremos que planear una política de subsidios para quienes no lo están o que tienen mercados más locales o regionales.

La función del Estado es importante para integrar las visiones, y también para plantear los mecanismos económicos y sociales necesarios que permitan generar estrategias esenciales para el fomento y continuidad de las actividades del campo. Consideramos que el cuidado de los territorios rurales es fundamental por tres razones. La primera obedece a cuestiones de soberanía, por la necesidad y la

capacidad de imponer decisiones de carácter estratégico nacional, por encima de otras que favorecen actores externos (institucionales como estados o mercados). Evidentemente que por responsabilidad, es el Estado el que tiene que resguardar esta soberanía y vincularla con la que requieren los recursos del país como el petróleo, la minería y la electricidad. La segunda se basa en la importancia de la búsqueda de cierto grado de autosuficiencia como un factor indispensable para alcanzar desarrollo. No podemos seguir dependiendo siempre de decisiones, de objetivos o del papel que en la división internacional del trabajo le han dado a nuestra agricultura, que es el de atrasada, en función de privilegiar el mercado internacional de los países desarrollados. Mientras el proteccionismo se restringe a los campos de los países desarrollados por tener alta productividad y precios de mercado menores a los nuestros, como consecuencia de los subsidios dados a sus productores. Por último, mucho se ha hablado de que las condiciones de retraso que privan en el campo son la causa fundamental de su abandono, y por lo tanto de las grandes concentraciones macrocefálicas que se dan en las ciudades y las metrópolis. Si se lleva a cabo una política de apoyo al campo que permita un desarrollo y una generación de fuentes de trabajo, las migraciones nacionales e internacionales disminuirían, resolviendo con ello problemas fundamentales que atañen al crecimiento de las ciudades.

Los juegos territoriales que tendríamos que imaginar implican dar recursos y hasta subsidios para los que menos tienen, si es necesario, para mantener el campo productivo y a sus agentes en estos territorios en condiciones mínimas de habitabilidad, en donde la función fundamental de integración del Estado les dé cabida y apoyo. Pero el más importante, incluso para la industria y la ciudad, se refiere a los mecanismos que nos permitan mantener la defensa por el derecho al trabajo, sea rural o urbano, a ser productivo independientemente de que se vincule o no al mercado global, ya que los otros, por diferentes motivos y sobre todo por el humano, son igual de importantes que el internacional.

La tercera estrategia atañe a las ciudades y las metrópolis, y tiene varios aspectos. Primero, me parece limitado volver nuestras miradas solamente a las regiones y ciudades privilegiadas por ser los centros de producción, empleo y servicios de punta. En la actualidad esta función se les da a las llamadas ciudades globales, es decir que pueden integrarse al mercado internacional, imaginando además que todas pueden convertirse en una de ellas. Es más, las autoridades municipales y estatales propician esta visión, en la cual asumen que sus territorios serán desarrollados en la medida en que se instala en su territorio una industria global y los servicios con ella vinculados.

Aunada a esta demanda, la desindustrialización que afecta a muchos centros urbanos tradicionales, o a algunas periferias urbanas, y la primacía que han adoptado en la actualidad los servicios, propician que en el imaginario de algunos académicos y políticos, la función industrial que se le dio a la ciudad moderna tradicional cambie ahora por una terciaria en la ciudad posindustrial o posmoderna. Si antes se nos prometió que la industrialización sería el eje del desarrollo, ahora es preciso reconocer el patrimonio histórico y natural con que cuentan las ciudades para que, a partir de las actividades que podamos generar localmente, se realicen los servicios que darán empleo y desarrollo a escala local.

Si antes dependíamos de los dictados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en relación con el futuro económico, pasamos ahora a depender de otros dictados como los de la UNESCO y el ICOMOS, los cuales a partir de la reutilización de antiguas industrias, ahora abandonadas, o bien de la conservación del patrimonio cultural que representan algunos recursos naturales como la agricultura tradicional de Xochimilco, por ejemplo, resguardan éstos como parte del patrimonio natural que dará sustentabilidad ambiental a las ciudades. También se contribuirá a la generación de empleos turísticos locales para que los urbanistas conozcan la agricultura de las chinampas, reflejo de nuestro patrimonio histórico y cultural, y ahora generador de empleos y del turismo (Ramírez, 2006b). Al respecto dos comentarios: primero, no abandonemos, sin mediación alguna, actividades o imaginarios que pensamos eran esenciales para el desarrollo como la industrialización y la producción y giremos ahora nuestra mirada hacia la actividad que es fundamental a partir de los servicios sin discusión y por dictados de modelos impuestos desde el extranjero. No restrinjamos nuestra capacidad productiva por la de servir, para depender de la generación de valor de otros entornos y países. Vislumbremos nuestras ciudades como lugares complejos que articulan diversas actividades en una red que integra diversas posibilidades productivas y de servicios.

Es necesario entonces que los gobiernos estatales y municipales urbanos se den a la tarea de reconocer las múltiples posibilidades de implementación de actividades y de políticas, a partir de la compleja red de agentes sociales que en él intervienen, dando prioridad no a los que tienen más o que se insertan de forma natural en las orientaciones y necesidades del mercado o las modas internacionales, sino apoyando en forma clara y abierta a quienes necesitan mantenerse en el lugar y en la producción, con condiciones mínimas de habitabilidad y de empleo. La identificación de los múltiples agentes y de las posibles estrategias múltiples que puedan tener es parte de la función de los gobernantes municipales, para integrarse a las estrategias estatales, quienes tendrán un papel fundamental en la integración de visiones de desarrollo local.

Por último, en la escala regional el problema es diferente al de otros territorios, ya que no hay una instancia estatal que tenga la responsabilidad directa de su transformación, o al estar conformada por diversas unidades estatales o municipales, presenta una fragmentación, a veces fuerte, de las instancias encargadas de su transformación. Así para la estrategia regional identificamos dos dimensiones importantes: por un lado la de reconocer los entornos regionales que deben ser primordiales y apoyados como las conurbaciones nacionales o las cuencas hidrológicas y sus recursos, importantes sin duda para lograr la sustentabilidad ambiental del país y de las ciudades; por el otro, aunado a la tarea de integrar visiones y condensar proyectos, en la escala regional es necesario generar instancias institucionales de gobierno que eviten la balcanización de las estrategias y puedan, en un ejercicio complejo de concertación y gestión conjunta, integrar las funciones y actividades fundamentales para lograr el desarrollo de estos territorios caracterizados precisamente por la superposición de agentes estatales y carentes de una cabeza que dirija el desarrollo de la zona. Sin duda en este caso, y en los ámbitos urbano y nacional también, la articulación entre instancias de gobierno federal, estatal y municipal, y agregan-



do la local, son de fundamental importancia para conjuntar estrategias, objetivos, metas y acciones para implementar el desarrollo territorial multiescalar y multidimensional diferenciado del país.

En las tres dimensiones territoriales que se han contemplado, más que dar prioridad a una actividad o visión sobre la otra, es necesario diferenciar responsabilidades y dar importancia a la gestión en la actividad gubernamental, tratando con ello de dar prioridad a la administración de los estados locales (Vilas, 2002: 562), que debe tener un papel relevante en la generación de los juegos espaciales que materialicen las estrategias de cambio y su articulación con las visiones generales de proceso. Esto se ha contemplado a partir de diferentes actividades como son la gestión local trabajada por Borja y Castells (1997), o bien la planeación participativa en la transformación territorial trabajada por Ziccardi (1995) que se tiene que articular en forma dinámica en la generación de la estrategia.

Es preciso argumentar que a diferencia de lo que sostienen algunos autores, más que un ejercicio de desconcentración de funciones, estamos hablando de un nuevo pacto entre agentes, Estado y territorio en donde a cada uno, en su posición frente al proceso, se le adscribe una responsabilidad específica dentro del cambio. Así, más que la simple acción de dar recursos o normar responsabilidades, se vislumbra la actividad como un ejercicio de integración de múltiples actividades y funciones en donde agentes y Estado tienen acciones específicas a desarrollar en el territorio en que se adscriben sus responsabilidades, sus identidades y sus imaginarios sobre su entorno y en su vinculación con él. Es fundamental entender la descentralización como un pasar la voz a los agentes ubicados en sus diferentes escalas para que opinen sobre las visiones y las transformaciones para integrarlas en una utopía de proceso más amplia.

Aunado a lo anterior, es preciso permitir y fomentar el autoaprendizaje de nuevos procesos en los diferentes lugares: regiones urbanas, rurales, metrópolis y regiones (Ruiz Durán, 2002:321) como parte de un instrumento fundamental para generar nuevas actitudes y actividades. El cambio de actitudes de los agentes y el Estado es fundamental para alcanzar esta estrategia y requiere de un aprendizaje conjunto que es necesario implantar.

## Reflexiones finales

Lograr una estrategia de este tipo parte no sólo de un cambio en la concepción del territorio, sino también en la del Estado y de otros valores individuales y colectivos que es preciso identificar y promover. Así como partimos de un concepto de espacio-tiempo más adecuado a las condiciones actuales que trastocan sin duda la de territorio, en la construcción del concepto de desarrollo territorial es importante que nos adentremos en una visión más inclusiva de agentes, en los procesos de cambio y en la de territorios desde sus visiones y sus concepciones de evolución y transformación. Es fundamental enfatizar la necesidad de construirlas en nuestro territorio y no importarlas del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, aunque las estrategias pueden incluir estas visiones y otras más de las que se conjuntan y no sólo la adoptada por el Estado para implementarla.

Es evidente que para quienes fuimos educados en la modernidad, el reconocimiento de las diferencias es un aprendizaje importante que tenemos que asimilar para poder construir una visión transformadora de un territorio amplio al que se le ha llamado nación, pero que implica la inclusión de múltiples procesos y agentes en su interior y no está desvinculada de visiones que pueden compartirse con otros entornos y países. Implica entonces la integración de agentes o territorios considerados como iguales, a pesar de sus diferencias, y no subordinados o contrapuestos, con el fin de establecer estrategias diferenciadas que integren no sólo la visión del mercado, sobre todo del internacional, sino también los objetivos de los agentes locales.

Reconocer las diferencias es un elemento que nos puede llevar hacia un camino en el cual todos tengan un lugar para transformarse, que integre diferentes trayectorias y visiones, y en la que el Estado aparece no para resolver las desigualdades regionales, sino que a partir de las que ya existen, mitigue los efectos del capitalismo diferenciador e intervenga para subsanar estos efectos perversos, generando una distribución equitativa y una integración a partir de diversos mecanismos. Esto no se opone a la diferencia, sino que la utiliza para generar crecimiento y desarrollo, reconoce la intervención del Estado a partir de formas diversas que lo ubican en lugares jerarquizados y no sólo como un instrumento para mitigar la pobreza extrema.

Por último, en esta concepción de desarrollo se promueve una integración entendida no como un instrumento que nos llevará a ser iguales, sino como un proceso de encontrarse en lugares similares, pero con las oportunidades que se requieren para que cada agente tenga un lugar que le permita reproducirse con dignidad y respeto en un mundo más humanizado.

## Bibliografía

- Borja, Jordi, y Manuel Castells, 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Boltvinik, Julio, 1995, "La insatisfacción de las necesidades esenciales en México", en José Luis Calva (coord.), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, México, Juan Pablos, Fam-Enlace, Pueblo.
- Calva, José Luis, 2002, "México, alternativas dentro del cambio global", en Basave, Dabat, Rivera y Rodríguez, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México, Facultad de Economía, CRIM, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y UAM-Atzacapotzalco, Colección Jesús Silva Herzog, pp. 347-395.
- Harvey, David, 2000, *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal, cuestiones de antagonismo.
- , 1989, *The condition of postmodernity*, Londres, Blackwell.
- May, Jon, y Nigel Thrift (eds.), 2001, *Timespace*, Londres, Routledge, colección Critical Geographies.
- Massey, Doreen (2005), *For space*, Londres, Sage.

- Nogué, Joan, 1991, *Nacionalismo y territorio*, España, Milenio.
- Ramírez Velázquez, Blanca R., 2006, "Espacio-tiempo y territorio", en *Ciudades*, núm. 70, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, en proceso de publicación.
- , 2006b, "La metrópoli en su contexto espacial y temporal: presentación del debate", en *Repensar la metrópoli*, en proceso de publicación, México, UAM-Xochimilco.
- , 2005, "Paradigma de la multiculturalidad: posturas frente al territorio", en *Ciudades*, núm. 65, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 9-13.
- , 2003, *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: un recorrido por los campos de las teorías*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- , 2003b, "Procesos territoriales, escalas y utopías", en *Ciudades*, núm. 60, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 9-13.
- Vilas, Carlos M., 2002, "Estado y mercado en la globalización", en Basave, Dabat, Rivera y Rodríguez, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México, Facultad de Economía, CRIM, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y UAM-Atzacapatzalco, Colección Jesús Silva Herzog, pp. 651-677.
- Wallerstein, Immanuel, 1998, "The time of space and the space of time: the future of social science", *Political Geography*, núm. 1, pp. 71-82.
- Ziccardi, Alicia, 1995, "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en *La tarea de gobernar: gobierno local y demanda ciudadana*, México, UNAM.



**Estado, mercado y territorio en México  
a comienzos del siglo xxi**  
*Enrique Contreras Suárez\**

Éste no es un ensayo que cubra extensivamente las múltiples y complejas interrelaciones que se tejen entre el Estado y el mercado, porque ellas lo rebasan ampliamente. El trabajo se limita a describir una serie de interrelaciones entre el Estado y el mercado localizadas en territorios específicos y/o con efectos territoriales particulares, razonablemente constatados. Las anteriores afirmaciones no tendrían mayor sustento si en plena globalización comercial el territorio mismo estuviera perdiendo importancia analítica y cultural. Aquí se afirma que se fortalece la importancia del territorio en pleno periodo globalizador. La inversión de capital requiere de estrategias donde las características territoriales favorables son importantes para extenderse y las desfavorables para reubicarse. La noción de territorio también se diversifica culturalmente hablando. Unas veces sin rechazar lo global, incorporando nuevos elementos, y otras veces rechazándolos, el territorio puede servir para el afianzamiento identitario, la multiculturalidad o la interculturalidad, si logra reconstruir algunas de sus instituciones, las jurídicas incluidas. En la multiculturalidad se presenta la "coexistencia de personas y/o grupos culturalmente diferentes en espacios o territorios determinados", sin que pierdan su importancia las relaciones de poder, de exterminio o de asimilación nacional. En la interculturalidad, en cambio, el objetivo por alcanzar son las relaciones de respeto e igualdad para convivir como personas (Schmelkes, 2004: 9). La resistencia de la sociedad organizada a la globalización requiere igualmente de nuevas relaciones sociales solidarias que fortalezcan la identidad cultural, basándose en características territoriales particulares. El territorio y el desarrollo local no pierden con el libre mercado sus características complejas, diversas, dinámicas y difíciles de controlar. Sólo ciertos profesionales con intereses determinados ven el territorio de la globalización plena como universal, simple, reducido, típico y estático.

---

\* Sociólogo investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. El autor agradece la colaboración de la socióloga María Elena Jarquín Sánchez, investigadora titular del mismo Centro.

En este ensayo no se abordan directamente las relaciones entre el Estado y el mercado referentes al crecimiento económico y a la inversión de capital privado productivo o financiero. No obstante, se deja constancia de que a partir de la década de los ochenta ha sido escasa la creación de oportunidades ocupacionales formales de niveles medio y alto, y se ha reducido la probabilidad de acceder a estos estratos. Esta distorsión del tipo de crecimiento económico va a contracorriente de los mayores logros de los programas compensatorios más generosos y de la igualdad social, sobre todo si los más afectados son personas socialmente discriminadas y excluidas.

Aquí se abordan relaciones entre el Estado y el mercado que conciernen al nivel de vida de la persona humana, al desarrollo y la política social como la descentralización, la privatización, la desregulación y sus emergentes tendencias contrarias, así como ciertas soluciones “mixtas” en que, de alguna manera, confluyen las acciones estatales y las privadas. Importa en este abordaje contestar si con estas reformas se está contribuyendo a la equidad local o no; si se excluye a algunos grupos de la población; si el capital privado local modifica o no las metas institucionales; si se contribuye o no a la fragmentación de las instituciones; si se fortalece o no la responsabilidad de regular las relaciones entre el Estado, el mercado y las organizaciones voluntarias. ¿Qué consecuencias sobre la ampliación de la cobertura social de los servicios públicos trae consigo el entorno financiero restringido o ampliado del Estado? ¿Qué modelos de relaciones Estado-mercado en materia de desarrollo social parecen viables en el corto y mediano plazos?

Sería pretensioso generalizar los planteamientos a todos los sectores de la política social mexicana, por lo que aquí se abordarán única y simplificada los sectores de la atención a la salud, la educación básica y la alimentación. La selección de ciertas interrelaciones entre el Estado y el mercado obedece a la especialización de los autores y a su particular disponibilidad de información. Se quedan en el tintero los comentarios sobre la participación de las organizaciones voluntarias en favor del desarrollo.

No obstante, se intenta una generalización razonable con base en regularidades empíricas y en la observación de otros regímenes nacionales y transnacionales. De ellas se deduce que se está fortaleciendo el consenso de que una particular estrategia de desarrollo social, aplicada en los años recientes, goza de una menor eficiencia administrativa y de una baja legitimidad sociopolítica. Nos referimos a la estrategia inspirada de la dotación de paquetes básicos, centrada en la ampliación de la cobertura o matrícula; controlada autoritaria y verticalmente, y apoyada políticamente en el “pacto corporativo” (Fleury, 1997). En este tipo de estrategia, al territorio se le considera ilusamente como un “escenario”, en que las acciones estatales y del capital privado se deslizan suavemente por el espacio, difundiéndose sin mayores pérdidas, salvo aquellas propias de la fricción espacial (Boisier, 1999; Ziccardi, 1999).

Conceptualmente la idea de los paquetes básicos está inspirada en la pobreza vista como carencia, desdenándose otras dimensiones como la frustración de las capacidades personales y la opinión y participación activa de los grupos atendidos. La insistencia en la *ampliación de la cobertura social* se entiende por la necesidad de legitimación y gobernabilidad ante las desventajosas condiciones na-

cionales de acceso a los beneficios; es decir, por la magnitud de la desigualdad social imperante. Los sistemas mexicano y brasileño de seguridad social de la década de los setenta, por ejemplo, han sido tipificados como "duales" (Filgueira, 1999; Fleury, 1997), al cubrirse los más amplios beneficios con instituciones gubernamentales exclusivamente para una minoría de la población urbana, dada la débil organización de una clase obrera manipulada, recelosa de los cambios institucionales y temerosa de la ampliación de beneficios a las mayorías. De hecho, fallaron los primeros intentos mexicanos por descentralizar administrativamente el sistema y mejorar la calidad de los beneficios.<sup>1</sup> La temprana *descentralización* mexicana fue detenida por su desfinanciamiento y por el cuestionamiento de la calidad de los servicios por parte de los empresarios más pujantes del país, lo que condujo a sucesivas reformas del sistema. La descentralización administrativa puede conducir a una falsa descentralización en la toma local de decisiones y por este conducto a una descentralización mercantil, ante una débil capacidad del Estado para regular el sistema nacional y desembarazarse de la crisis fiscal. Muchas veces se ha utilizado el fin del acercamiento descentralizado para una toma de decisiones local más "democrática" como pretexto para practicar una descentralización mercantil, que permita a compañías transnacionales negociar más cómodamente con débiles, desinformados y comprables presidentes municipales la concesión de vitales recursos naturales, como el agua. Dichas compañías frecuentemente han adquirido las concesiones y sus secretos condicionamientos contractuales de modo muy centralizado de las autoridades públicas más elevadas, muy preocupadas por mantener la legitimación y capacidad de gobernar (Saxe Fernández y Delgado Ramos, 2003).

Los programas de carácter social, participativos, han sido excepcionales y temidos por los políticos mexicanos. Hasta los años setenta se consideraba suficiente que la *participación de la población* socialmente vulnerable, atendida por los programas compensatorios, se concretara a la aportación gratuita de la mano de obra en la realización de obras materiales, dejando el diseño y los necesarios ajustes programáticos en manos de la tecnocracia. Hubo un paréntesis a fines de la década de los años ochenta, que devino en una simple manipulación política. Desde entonces se ha eliminado o ignorado el potencial de cambio de las organizaciones populares dizque por conflictivas, entablado las compañías concesionarias, privadas, negociaciones contractuales directas con los individuos o las familias,

---

<sup>1</sup> Es conveniente aclarar el carácter polisémico de la descentralización. Prud'homme (1997) reconoce tres "categorías" inmersas en la descentralización. Nosotros hemos agregado una cuarta categoría. Ellas son: *a)* la sociodemográfica, en que se diseminan actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas de las grandes aglomeraciones modernas; *b)* la *mercantil* también llamada "liberalización", que es un proceso de cambio a favor de la realización de actividades económicas, a través de estructuras de mercado que rivalizan con las acciones de la planificación estatal. La utilizada estrategia privatizadora de la "separación de funciones" de producción, distribución y regulación corresponde, en ocasiones, a una conocida estrategia del capital privado para eliminar empresas indeseables. Se le ha justificado en el caso de las empresas públicas privatizadas o por privatizar como herramienta para alentar la libre competencia y la eliminación de monopolios que, en la práctica, no se respeta o se simula (Pírez, Gitelman y Bonnafé, 1999; Mesa Lago, 1996);

ignorando su nivel de organización local y sus potenciales efectos locales, lo que no ha impedido el renacimiento o la refuncionalización del corporativismo, clientelismo y el fortalecimiento de elites locales patrimonialistas (Vilas, 2006).

A pesar de todo, nacieron programas sociales mexicanos destinados a la atención de la población más vulnerable, que dotaron a sus territorios de una infraestructura humana y material de calidad y permitieron nuevas expresiones participativas. Tradicionalmente este espacio social ha sido desdeñado por el capital privado por no permitir una utilidad empresarial “razonable”. La ampliación de la cobertura social por medios mercantiles o semimerchantiles en territorios socialmente vulnerables emerge recientemente en el campo de la atención a la salud y la alimentación, aunque con resultados mixtos, como se mostrará más adelante.

Interesa a este estudio profundizar en las potencialidades y debilidades tanto de este tipo “alternativo” de programas para poblaciones socialmente vulnerables como de los programas “emergentes” de capital privado o de capital mixto, porque prometen mayor equidad y más eficiencia en la ampliación de la cobertura social, porque pueden echar a andar posibilidades inéditas de colaboración en ellos de las acciones estatales y privadas, y porque pueden transformar a sus territorios en palancas para el fortalecimiento de la identidad cultural y de la denominación del origen de ciertos productos que conquistan mercados o que, por lo menos, los buscan. Se supone que el uso proactivo, defensor y compensador del territorio requiere de la participación organizada de los actores principales, la identificación de sus intereses y el conocimiento de sus formas de proceder (Boisier, 1999; Ziccardi, 1999). ¿Qué ocurre cuando coinciden en el mismo territorio los programas alternativo y emergente?

El ajuste estructural de los años ochenta fue impuesto de manera homogénea en la región latinoamericana, siguiendo las directrices del Consenso de Washington (Williamson, 1990). El modelo mismo lo distorsionó el propio mercado, según su mismo autor (Williamson, 2000). Sin embargo, se sigue aplicando y recomendando por parte de los organismos internacionales de financiamiento, a pesar de las autocríticas de algunos de sus funcionarios y de las movilizaciones populares que lo cuestionan.

---

*c) la administrativa* por la cual se transfieren responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto del gobierno central hacia niveles de gobierno regionales y locales. Algunos piensan que éste es un mecanismo necesario y suficiente para elevar la coordinación institucional, lo que no siempre se cumple. La coordinación falla a veces, porque no se descentraliza el presupuesto ni la capacidad de recaudación de los niveles inferiores de gobierno, al tiempo que a estos últimos se les agregan responsabilidades. En ocasiones sólo se desconcentra y no se descentraliza. Lo que aparentemente permite la reforma administrativa es una mayor intervención del capital privado regional frente al capital nacional o transnacional, como proveedor, aunque no siempre de manera eficaz; y *d) esta cuarta es quizá la “categoría” más débil y más manoseada discursivamente por los defensores del mercado, y corresponde al acercamiento ciudadano a la toma de decisiones.*

En la actualidad, el mercado presiona fuertemente sobre el establecimiento de los auténticos pactos nacionales entre el capital y el trabajo —que constituyen el núcleo de las modalidades de las políticas sociales—, modificándolos y hasta desvirtuándolos. Se restringen la propiedad, el presupuesto y las funciones de las instituciones públicas por razones económicas e ideológicas. Se mercantilizan sectores enteros de la sociedad arrinconando y atemorizando a las instituciones públicas y jibarizando el sistema de seguridad social, definido éste en sentido amplio. Ya no es únicamente el móvil de la baja utilidad y la falta de innovación técnica que ofrecen algunas instituciones públicas, como ocurrió con las primeras privatizaciones británicas del periodo de Thatcher.<sup>2</sup> Tempranamente las grandes compañías descubrieron que era mejor negocio privatizar empresas estatales productivas y dinámicas, para lo cual acudieron y acuden a la protección de sus respectivos Estados y a los organismos internacionales de financiamiento. Para ellas y para el capital privado transnacional el blanco es el Estado y sus responsabilidades públicas. Con la reforma administrativa de la descentralización, los Estados reciben nuevas responsabilidades pero se les restringen sus herramientas fiscales y de información, lo que incide en el deterioro de su imagen y en las posibilidades de operar y regular bienes y servicios públicos que, por leyes internas, son de uso exclusivo del Estado.

En lo social se presentaron en los años ochenta, en varios países latinoamericanos, variaciones en las acciones públicas para enfrentar ese periodo crítico, que redundaron en gastos más o menos generosos, fragmentaciones institucionales más o menos severas, y que respondían a la fortaleza gubernamental para tejer alianzas y a la infraestructura material y humana preexistente. En México, el diagnóstico de esos años de la organización de los tres sectores aquí analizados de la política social es preocupante. Los sistemas adolecieron de una segmentación institucional, de una deficiente coordinación entre las instituciones públicas, de la duplicación de la demanda, de la centralización administrativa y de la mala calidad de los servicios prestados. Los diagnósticos de otros países son diferentes.

Esto no es motivo suficiente para desconocer la imposición, en general, de un modelo social focalizador y minimalista, en que domina la penetración del capital privado sobre el Estado, impulsada por la fuerza del capital financiero, los acuerdos del comercio internacional y la diplomacia. El Estado pierde sectores otrora desmercantilizados y se desdice de algunas de sus responsabilidades.

En otros países del mundo se presenta hoy día una inflexión que consiste en la presencia de una nueva defensa de lo público sobre el mercado. En aras de una soberanía aparentemente ente-

---

<sup>2</sup> Algunas privatizaciones actuales se han justificado ante la opinión pública por la incapacidad del Estado para introducir innovaciones técnicas. Para el discurso liberal disfrazado de nacionalista éste sería el único fin legítimo para permitir la participación del capital privado en los sectores públicos. Repetidas experiencias regionales muestran que las compañías privadas fácilmente abandonan su celo innovador ante el temor, real o fingido, de ver reducida la utilidad esperada, sin que el Estado pueda reclamarles ni obligarlas. Se trata de una repetición histórica de las nacionalizaciones latinoamericanas de la década de los años cuarenta, pero invertida (véase para Argentina a Pírez, Gitelman y Bonnafé, 1999).



rrada por la globalización comercial, varios Estados, desarrollados y en desarrollo, defienden solidariamente sectores enteros de la competencia mercantil. En el campo de lo social Sottoli (2002) observa con beneplácito la emergencia de programas de cobertura universal, ante el fracaso de los programas minimalistas y focalizados. Cordera Campos también comparte dicha simpatía, pero señala las múltiples restricciones y los riesgos que ellos implican (Cordera Campos y Cabrera Adame, 2005). En cambio, en nuestro país “del cambio”, dicha inflexión solidaria es estigmatizada por una soberbia e insensible derecha política que se niega sistemáticamente a reconocer sus excesos y errores. Simultáneamente se presentan casos de importancia regional de acciones universalizadoras y participativas, que aún son minoritarias en la escala nacional. Buena parte de la población socialmente vulnerable y de la socialmente excluida debe luchar aún en contra del corporativismo y del clientelismo que parecen renacer de sus propias cenizas pero que, en realidad, son más bien subproductos de los excesos mercantiles y de la profundización de las desigualdades del ingreso.

Las tareas del desarrollo de los tres sectores que aquí nos preocupan (la atención a la salud, la escolaridad básica y la alimentación) sobre los territorios marginados del país se han estado diversificando desde la década de los ochenta con resultados contradictorios.<sup>3</sup> Se puede seguir la pista de tal diversificación, idealmente, a lo largo de distintas formas en que se relacionan el mercado y el Estado: en cuatro niveles de agregación (el institucional, el microrregional, el comunitario y el del hogar) y en tres ámbitos sociales (el de los campesinos y jornaleros mestizos, el de los indígenas y el de los pobladores urbanos vulnerables). A continuación se presentan, a manera de ejemplo, quizá poco sistemáticamente, acciones a favor de la atención a la salud humana, la escolaridad básica y la alimentación popular, localizadas en territorios marginados, según algunas formas de relación entre el Estado y el mercado. Los indicadores que utilizaremos son los de la ampliación de la cobertura social, el fomento a la participación activa de la comunidad, el grado de penetración de los mensajes en la comunidad y la calidad de las relaciones laborales imperante en los programas.

## La atención a la salud

Tradicionalmente, la dinámica del Sistema Nacional de Salud (SNS) está marcada por ciertas necesidades institucionales como subsidiar el salario obrero de localización urbana, frente a la mezquindad de las empresas privadas que ignoran los derechos adquiridos por los trabajadores y les han rebajado sus aportaciones de ley; garantizar la continuidad del “pacto corporativo” y contribuir a la legitima-

---

<sup>3</sup> Utilizamos los conceptos de Robert Castel (1998:127) para distinguir el concepto de marginalidad de otros conceptos emparentados. “Marginalidad es el efecto de procedimientos concertados de exclusión [...] y estigmatización de las capas de la población más vulnerables.” La exclusión procede por ritos legales y culturales que movilizan cuerpos constituidos. No puede haber marginalidad sin una teoría de la integración social. Aquella no es un espacio social separado que sobrevive en los márgenes de la sociedad.

ción del sistema político. Además, en las décadas recientes el SNS ha debido atender la compensación por los costos sociales de la industrialización y de los acuerdos comerciales internacionales. Para algunos autores estas necesidades institucionales han contribuido a que el SNS mexicano sea segmentado, difícil de coordinar y descentralizar, ya que lo surcan profundamente las diferencias laborales entre lo formal y lo informal y la marginación territorial (Tamez y Molina, 1997). Persisten igualmente las desigualdades regionales. Por ejemplo, la mortalidad infantil es 50% más alta en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo frente a Baja California, Coahuila, Nuevo León o el Distrito Federal. Otro tanto ocurre con la mortalidad materno-infantil. Además crece rápidamente la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas en muchas partes del país, marginadas y no marginadas, como la obesidad, hipertensión arterial y *diabetes mellitus* tipo 2.

La implementación de las acciones a favor de la salud en los territorios marginados del país recayeron tempranamente, desde fines de los setenta, en el Programa IMSS-Solidaridad (hoy IMSS Desarrollo Humano Oportunidades). Para lograr dicha tarea, el IMSS-Solidaridad ha promovido el ejercicio de la "corresponsabilidad comunitaria", haciendo florecer la noción del autocuidado familiar, superando incluso las recomendaciones internacionales de la atención primaria a la salud. Sin embargo, en 2005 el actual gobierno, interpretando sesgadamente la Ley General de Salud de 2003, sin mayor consulta pública, ha dado marcha atrás en este esfuerzo y el Programa IMSS-Oportunidades ha pasado al régimen ordinario de la medicina curativa del Instituto.<sup>4</sup> Entender el significado negativo para los fines del presente estudio de este tránsito al régimen ordinario del IMSS, requiere un breve recuento de los logros anteriores del Programa IMSS-Solidaridad.

La preocupación institucional por ampliar la cobertura social como una simple difusión de la medicina curativa fue cuestionada tempranamente por factores de distancia y costo y por factores ligados a la diversidad cultural de la nación. La tarea principal de la Coordinación Nacional de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), en su origen, era "coordinar la labor de distintas dependencias federales y estatales en materia de salud, educación, abasto alimentario, servicios públicos, caminos, electrificación y apoyo a la economía campesina, en el medio rural marginado". Se confiaba excesivamente en la construcción de la infraestructura material apoyada con la aportación gratuita de mano de obra local, y en la coordinación entre dependencias gubernamentales ejercida verticalmente y de manera autoritaria, como ocurrió con el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) y más tarde con el programa de las microrregiones. Entonces se tenía acceso al crédito internacional, el cual no ejercía las presiones ideológicas de la actualidad. Se silenciaban y se ocultaban factores relacionados con la falta de motivación y preparación del personal especializado, con la participación de la comunidad y de los hogares.

---

<sup>4</sup> Posiblemente esta medida constituya una venganza política hacia el sindicato, tras haberse visto obligado el gobierno federal a despedir al director general, tras una fuerte movilización sindical.

En los años ochenta se intentó en el SNS, sin mayor éxito, una descentralización administrativa desfinanciada, en plena astringencia presupuestal y sin mayor acceso al crédito externo. En su inicio no fue sino la continuación de la coordinación interinstitucional apoyada, de un lado, por el trabajo gratuito de la comunidad y, del otro, por el esfuerzo para adaptar las leyes y reglamentos entre los niveles de gobierno (desconcentración). La astringencia presupuestal del gobierno federal de esos años arrasó con la débil contribución a la salud de los gobiernos estatales y municipales, pues ésta se liga a su capacidad de recaudación fiscal.<sup>5</sup> Daba comienzo el irrefrenable endeudamiento de los gobiernos municipales.

En una segunda etapa en la Secretaría de Salud se tomaron medidas en materia de la vigilancia epidemiológica, la atención médica y la asistencia social, llamándolas “corresponsabilidad comunitaria”, sin lograr la homogeneidad deseada de resultados en los estados más marginales (Cardozo Brum, 1993).

En el IMSS los resultados de la descentralización administrativa en los años noventa todavía eran mixtos. En las entidades marginales era acelerado el deterioro de la calidad de los servicios, aun en programas destinados a población no asegurada. En el medio rural no se atacaban la desnutrición ni las infecciones agudas y en el medio urbano las enfermedades crónico-degenerativas, los accidentes ni las enfermedades mentales (Herrera Zárate y González Torres, 1989).

La diversificación del uso del potencial comunitario, la participación y capacitación de voluntarios de la comunidad y la orientación médico-preventiva fueron el eje de las acciones del Programa IMSS-Solidaridad y su heredero IMSS-Progreso. En los años noventa con una menor restricción presupuestal se capacitó al personal especializado del Programa, se fomentó la participación comunitaria y se diversificaron las acciones con la introducción del subprograma para la formación de hábitos sanos y con la capacitación de más de 150 000 promotoras voluntarias en salud.

Con la incorporación al régimen ordinario del Instituto, el programa IMSS Desarrollo Humano-Oportunidades se orienta a la medicina curativa (Pérez Jiménez, 2006). Los territorios atendidos corren el peligro de volverse nuevamente un espacio estratégico de simple difusión de mensajes y acciones técnico-médicas y de (des)coordinación entre dependencias gubernamentales. Esto no quiere decir que se desconozca el valor de estos objetivos para el desarrollo económico socialmente justo sino que, como estrategia, esta experiencia mexicana refleja un gran fracaso.

Tómese como ejemplo de este fracaso al Programa Microrregiones que tras unos 10 años de existencia no alcanza a revertir los índices de alta y muy alta marginalidad de sus municipios componentes, ni a detener la emigración, a pesar de la coordinación de 14 dependencias federales, gobiernos municipales y estatales, junto con organizaciones civiles; a pesar del empalme de varios programas exitosos de

---

<sup>5</sup> “Algunos gobiernos estatales asignan a sus servicios de salud hasta 119 veces más recursos *per cápita* que las entidades federativas que menos contribuyen con recursos propios a este sector” (Frenk, Gómez Dantés y Knaut, 2004: 73).

desarrollo local, de los subsidios, transferencias gubernamentales y las remesas de los migrantes binacionales, y a pesar de haber introducido un número importante de servicios básicos o "indispensables" (agua, electrificación, educación, servicios de salud, saneamiento, piso firme, caminos, abasto, telefonía, proyectos productivos y servicio público de computación y acceso a internet).<sup>6</sup> La introducción de estos servicios básicos se alcanzó en más de 10 000 localidades rurales, durante los últimos cinco años (declaraciones del funcionario encargado a *La Jornada*, 13 de marzo de 2006).

La eficiencia del programa IMSS Desarrollo Humano-Oportunidades se ve amenazada adicionalmente por otros factores de distinta antigüedad, como el afán del presidente de la república en turno por legitimarse rápidamente, para el cual se vuelven estorbos los cuidados particulares de territorios dotados de problemáticas especiales; la tradicional conformación verticalista del sistema mexicano de atención a la salud que impide la participación activa en la toma de decisiones; las resistencias del personal sindicalizado para involucrarse en tareas comunitarias que requieren un consumo elevado de tiempo y recursos, sin que las condiciones laborales ofrezcan mayores estímulos. Por eso los organismos defensores de los derechos humanos reciben tantas quejas por parte de estos trabajadores, y se representan resistencias de algunos gobernadores a ceñirse a las directrices centrales, pues este tipo de programas de desarrollo local se prestan al clientelismo y a delitos político electorales (Jusidman, 2005; *La Jornada*, 9 de abril de 2006).

El Programa Desarrollo Humano Oportunidades (antes Progresá) opera desde 1997 en territorios rurales marginados y desde 2002 en territorios urbanos no metropolitanos. Beneficia en 2004 a 5 millones de hogares, una cuarta parte de la población nacional. Concede transferencias monetarias a cambio de corresponsabilidades de los hogares en pobreza, benéficas para mejorar la salud y la nutrición como someterse a revisiones preventivas para las madres en los centros de salud y la asistencia a sesiones educativas de salud, higiene y nutrición. Además otorga becas en dinero a hogares con niños en edad escolar, siempre y cuando estén inscritos y asistan regularmente a la escuela. Un cálculo aproximado señala que las transferencias de Oportunidades al ingreso de los hogares rurales pueden significar como mínimo una tercera parte.

El Programa ha permitido el uso más intensivo de los servicios de salud en las comunidades rurales, lo que es un ahorro para el hogar pues se ha reducido su dependencia de los servicios médicos privados, muchos de ellos desinformados (Hernández Prado y Hernández Ávila, 2005, cap. 1: 23).<sup>7</sup> Entre los adolescentes beneficiarios afortunadamente no se ha aumentado el consumo de comida chatarra ni de refrescos endulzados, mérito que se le atribuye a la asistencia a la escuela y a las pláticas del Programa.<sup>8</sup> La incidencia de enfermedades de transmisión sexual entre los adolescentes beneficiarios todavía es preocupante. Las adicciones continúan entre los adolescentes que ya las pade-

---

<sup>6</sup> Aquí se denomina "empalme de programas" a la presencia simultánea de dos o más programas en el mismo territorio, lo que obliga a los funcionarios encargados a cumplir con reglas de operación diferentes y a veces mutuamente contradictorias.

cían (*op. cit.*: cap. iv). Los logros locales del Programa Oportunidades en materia de reducción de enfermedades crónico-degenerativas entre la población adulta son modestos, frente a la preocupante incidencia en las localidades “de control”, de los malos hábitos alimenticios y la falta de ejercicio físico en ellas (*op. cit.*: cap. ii). Esto hace suponer una baja eficiencia de su estrategia comunicativa, amén de que debe mejorar sustancialmente la calidad de los servicios médicos prestados. Una de las recomendaciones de los evaluadores externos del citado capítulo ii es la formación de un “educador en salud como agente especializado”; componente que ya existe en el Programa IMSS-Oportunidades aunque subvalorizado.

Entre las mujeres beneficiarias se ha ampliado el uso de métodos modernos de anticoncepción y la aplicación del examen de Papanicolau, aunque todavía sus proporciones son bajas, si se les compara con estadísticas nacionales. No se ha extendido sino a la mitad de las mujeres embarazadas beneficiarias del medio rural la información básica para su salud, por deficiencias programáticas y porque el hábito de estar informada conspira contra su condición de indígena y su escasa escolaridad.

El afán por lograr una óptima y cara focalización de beneficiarios de ese mismo programa gubernamental continúa cometiendo el error de subenumerar a los hogares merecedores de los servicios, “cuando en México es imposible verificar algunas variables como el ingreso y otras —como posesión de bienes durables— pueden alterarse...” Esto lo afirman David Coady, asesor del FMI y Susan W. Parker, investigadora del CIDE, funcionarios estadounidenses muy influyentes en Oportunidades (*op. cit.*, cap. iv: 235). Los efectos sobre la integración social comunitaria de la mencionada subenumeración de beneficiarios es perversa, pues provoca conflictos que hacen estallar otros preexistentes de manera latente, amén que entorpece la tarea de los promotores voluntarios a favor de la medicina preventiva y la sanidad básica.

En el seno del SNS han emergido dos subsistemas de propiedad y financiamiento público y privado, que presentan interesantes fórmulas para atender las necesidades de salud. El primero es la reversión de cuotas del IMSS y atiende a territorios industriales de avanzada. El segundo es el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), cuyo programa operativo es el Seguro Popular de Salud (Seguro Popular), que atiende a territorios marginados, pero se apoya ideológicamente en el primero (Frenk, Gómez Dantés y Knaul, 2004).

Al primero se le puede denominar *subsistema privado contractual* (Tamez Guerra y Molina, 1997). Ya operaba desde los años ochenta bajo la figura de la reversión de cuotas. Las empresas más

---

<sup>7</sup> En México más de la mitad de los recursos para la salud proviene del bolsillo de las familias. “Estos gastos son más comunes en las familias pobres y más del 80% ocurren en hogares que no cuentan con seguridad social” (Frenk, Gómez Dantés y Knaul, 2004: 73).

<sup>8</sup> Las pláticas de salud se refieren a 35 temas incluidos en el Paquete Esencial de Servicios de Salud, amén de temas epidemiológicos acordados con los comités técnicos estatales. Pero para los jóvenes el Paquete se reduce a seis componentes (salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones, género y salud y violencia familiar).

grandes, alegando una doble contribución y la mala calidad de los servicios prestados, exigieron el derecho a contratar servicios médicos privados y a que el IMSS les devolviera sus aportaciones. La Ley del Seguro Social de 1996 se los permitió. Con esto, el capital privado acaparó a los trabajadores y a las empresas que tienen un ingreso mayor y regular y cotizaciones más estables, en detrimento del ingreso del Instituto (Laurell, 1996). Posteriormente se sumaron a este esquema otras empresas e instituciones como los municipios gobernados por el PAN.

Al segundo se le denomina *subsistema público contractual* (Tamez Guerra y Molina, 1997), por estar destinado a la población no asegurada institucionalmente, independientemente de su posición ocupacional. Se trata de un plan individualizado de aseguramiento y retiro, dotado de fondos de capital que al diversificarse le representan al asociado, más que tarifas puntuales, una disminución unitaria. Sus metas de ampliación de cobertura son muy ambiciosas: incorporar anualmente al 14.3% de la población no asegurada (Frenk, Gómez Dantés y Knaul). Opera con una tarifa única para todos los afiliados mediante una cartilla única y personalizada a la que se le agregan servicios que puede contratar con empresas privadas o públicas. Su financiamiento es una mezcla de impuestos fiscales y contribuciones específicas proporcionales a la capacidad económica de los hogares, sin que sea claro el origen de las planeadas aportaciones públicas de los gobiernos estatales. Por el momento cuenta con un paquete básico que va creciendo. En el futuro podría incluir la incapacidad, la atención materno-infantil, ancianidad, pensión de retiro y seguro de vida. Como la Ley General de Salud de 2003 no especifica claramente que la población objetivo del SPSS no debe estar asegurada previamente por una institución pública, es posible que los incentivos contenidos, la promoción y la publicidad públicas, amén de los inducidos descuidos del SNS, atraigan a población asegurada por instituciones públicas hacia compañías privadas que exigirán posteriormente la reversión de cuotas.<sup>9</sup> En el futuro próximo se esperan conflictos entre el Seguro Popular y las instituciones públicas de salud, sobre todo si continúa siendo débil la capacidad de regulación y control de la SSA, permanece la segmentación del SNS, y persiste la escasez de medicamentos en las instituciones públicas. Por el momento, el Seguro Popular enfrenta la falta de personal especializado, en su afán de ampliar su cobertura más allá de los 5 millones de personas actualmente afiliadas (entrevista a J. A. Fernández, comisionado de Protección Social en Salud, *La Jornada*, 6 de marzo de 2006). El gobierno actual afirma haber duplicado el número de médicos y paramédicos contratados en relación con el sexenio anterior, pero este logro apenas si compensa un largo abandono previo. De todos modos, este logro obedece en parte a los fondos acumulados por el Seguro Popular (*ibid.*)

<sup>9</sup> Éste es el caso de los desempleados que voluntariamente se pueden afiliar al Seguro Popular. Adicionalmente Frenk, Gómez Dantés y Knaul (2004: 75) señalan que el Seguro Popular se financiará con una aportación del Estado “idéntica” a la del IMSS y el ISSSTE.

En el ámbito local, el empalme de programas se manifiesta con signos negativos que afectan las acciones comunitarias. En localidades marginadas donde coinciden el IMSS-Desarrollo Humano-Oportunidades, el Programa Oportunidades y el Seguro Popular, los no beneficiarios del Programa Oportunidades y los clientes del Seguro Popular se niegan a participar en las acciones comunitarias para la atención preventiva, a pesar de que los funcionarios del IMSS-Desarrollo Humano-Oportunidades han recibido la orden de aplicar las acciones del Programa con todas las personas localizadas, independientemente de su afiliación programática.

En el ámbito regional existen problemas por la violación a los reglamentos para la enajenación de activos públicos por parte de funcionarios de la SSA, que han transferido algunos activos públicos al Seguro Popular, sin la debida autorización (Leal, 2006).

En resumen, la emergencia del *subsistema público contractual* no está representando una fórmula implícita de coexistencia con programas públicos que han probado su eficiencia y eficacia y su contribución a la equidad territorial y al aliento a la participación comunitaria. El Programa Oportunidades disimula en la práctica el valor de la experiencia del Programa IMSS-Oportunidades, al tiempo de que algunos de sus evaluadores externos recomiendan acciones ya existentes en este último Programa. El IMSS absorbe este último Programa dentro de su esquema de medicina curativa, con lo que previsiblemente arrojará a los enfermos pobres nuevamente en manos de la medicina privada desinformada. La emergencia del Seguro Popular promueve desde el gobierno el aseguramiento de capital privado sin mayor capacidad de regulación pública. Está afectando el patrimonio de activos públicos y suplantando funciones de programas públicos eficientes. Estos efectos no augurarian mayores consecuencias negativas en el futuro próximo de no ser porque persisten desigualdades severas en la atención a la salud, y las acciones regulares del subsistema público social e integrado (IMSS y SSA) han mostrado una escasa valorización de la participación comunitaria, por su ritualismo burocrático y su verticalismo.

## La atención a la educación básica

El corporativismo, la segmentación y la iniquidad son características centrales del sistema educativo nacional. Ellas manifiestan toda su crudeza en territorios específicos como los rurales y los indígenas. El corporativismo ha contribuido al afán nacional por ampliar la matrícula de la educación básica, y lo ha utilizado hasta llevarlo a la "inflación de la matrícula". Esto es, oponerse a renunciar a las plazas gubernamentales existentes, pugnar por nuevas plazas para controlarlas políticamente y defender inflexiblemente el establecimiento de una cantidad de niños necesarios para que exista un grupo, a sabiendas de que es inmensa la cantidad de niños en edad escolar que quedan fuera de la escuela primaria y enorme la subestimación de la deserción escolar.<sup>10</sup> La escasa preparación especializada y la incomunicación pedagógica entre los docentes se agregan a este desolador panorama (Schmelkes, 2001). Sánchez Pereira ha descrito el sistema educativo nacional con base en cinco características, dentro de las cuales es de notarse la importancia territorial. A ellas le agregamos una sexta: a) cuan-

to más alejadas están las escuelas de los núcleos urbanos, más precarias son las condiciones de las mismas; *b*) las escuelas mejor dotadas son las que obtienen rendimientos académicos más favorables; *c*) los maestros más jóvenes y menos experimentados son quienes se incorporan a las escuelas rurales más apartadas y a las zonas urbanas de mayor marginalidad; *d*) las comunidades rurales más alejadas y de menor nivel de desarrollo subsidian de hecho la educación de los estratos superiores, a través de su obligada contribución a la construcción, mantenimiento y reparación de los locales escolares (Sánchez, Pereira, s. f.), y *e*) el capital privado se concentra en los espacios urbanos y se invierte en escuelas particulares. De estas características sólo la última muestra cambios significativos en el tiempo. En los últimos años las escuelas privadas están obteniendo subsidios de fuentes públicas, sobre todo mediando factores religiosos, pero esto contribuye a una selección socialmente adversa, también llamada del “descreme social”. Por este conducto el capital privado en educación —que tradicionalmente atiende los estratos altos de la sociedad— recibe fondos públicos con los que, en una mínima proporción, contribuye a la ampliación de la matrícula de los estratos bajos de la sociedad, para luego deshacerse de esos centros escolares o transferirlos nuevamente al Estado, habiendo obtenido una renta. Con esto se ahondan más las desigualdades del sistema, de manera que las características de la herencia escolar de los padres continúan imprimiendo su sello a la escolaridad de los hijos y determinando su futuro en un mundo que crecientemente se orienta al conocimiento.

No obstante, la SEP ha hecho esfuerzos desde hace algunas décadas por mejorar la calidad de la educación, por asimilar sus contenidos a un proyecto nacional y (más recientemente) por respetar la interculturalidad. Entre los esfuerzos más antiguos están la descentralización administrativa y los programas compensatorios de las desigualdades sociales. Entre los recientes están las propuestas del Programa Nacional de Educación de 2001 sobre interculturalidad y la necesidad de desarrollar esta noción en las mentes de todos los niños.<sup>11</sup> Aquí se muestran solamente, a manera de ejemplos compensatorios, la evaluación en educación básica del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) que funcionó en cuatro entidades federativas con mayores rezagos, a saber: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca con resultados mixtos, y algunos resultados educativos del Programa Oportunidades.

La descentralización administrativa en materia educativa que inició en los años setenta se enfrentó a la oposición del mayor sindicato de trabajadores de la América Latina, el SNTE, obligando a las autoridades de la SEP a optar por crear delegaciones generales en unos cuantos estados de la República,

<sup>10</sup> El Censo de Población y Vivienda de 2000 fija en 1.2 millones el número de niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

<sup>11</sup> Este Programa señala la necesidad de “impulsar el desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica[...] y desarrollar en todos los niños y jóvenes mexicanos el conocimiento de nuestra realidad multicultural, impulsar el reconocimiento y fomentar la valoración de que la diversidad sustenta nuestra riqueza como nación” (citado en Schmelkes, 2004).



cuyos titulares, como representantes personales del secretario, realizaban la distribución de recursos y la administración, conservando la SEP, centralmente, la dirección técnica y pedagógica. Pero este esfuerzo desconcentrador no tuvo éxito. En los años ochenta se negoció con el SNTE el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que le permitió mantener a la SEP la elaboración de planes y programas, mientras que los gobiernos de los estados llevaban a cabo la operación del sistema. Un objetivo central de este intento descentralizador era elevar la calidad de la educación básica y normal en los territorios marginales del país y así reducir la brecha de la desigualdad educativa. Aún hoy día este último objetivo no se cumple por la escasa preparación de los maestros, la falta de adecuación de los planes y programas de estudio a las realidades regionales y culturales, y por no reflejar oportunamente los avances científicos. Hace falta además que los gobiernos de los estados dispongan de más recursos para orientar los contenidos de sus sistemas educativos, lo que será posible sólo si se reforma el sistema tributario con fines sociales y culturales (Muñoz Patraca, 1999).

La educación básica entre la población indígena del país continúa siendo especialmente problemática. Un poco más de la tercera parte de las escuelas rurales son escuelas multigrado. Por sus múltiples carencias son estigmatizadas, a pesar de que a ellas acuden tantos niños como a las escuelas secundarias. A la escuela rural de la actualidad pocos la defienden políticamente (Schmelkes, 2001). Las poblaciones indígenas tampoco lo hacen, quizá por las múltiples exclusiones que padecen. Sin embargo, se están diversificando culturalmente, vía la migración a las ciudades, a regiones agrícolas de exportación y al extranjero.

El PARE funcionó parcialmente con financiamiento del Banco Mundial dotando a zonas rurales de marginación media y extrema de materiales didácticos, bibliotecas escolares, libros de texto en lenguas indígenas, capacitación docente, incentivos al arraigo, apoyo a la infraestructura escolar, mejora en la oportunidad de entrega de textos y materiales a las escuelas y apoyo a la supervisión escolar, incluyendo vehículos. Al cabo de seis años se hizo una evaluación cuantitativa y otra cualitativa.

En la evaluación cuantitativa se siguió la pista de dos cohortes y se comparó en los estados mencionados con escuelas pertenecientes a cuatro estratos: urbanos, rurales, bilingües-biculturales y cursos comunitarios. El modelo utilizado fue un análisis multivariado. He aquí algunos resultados de dicho estudio. La contribución del PARE al rendimiento escolar fue marginal. Si bien las escuelas del PARE mostraron un incremento en el aprovechamiento, fue insuficiente para alcanzar los niveles relativos de aprobación. Los alumnos de las escuelas bilingües-biculturales tuvieron el rendimiento más bajo en la asignatura de español y en matemáticas. De las distribuciones extraordinarias de apoyo escolar sólo la capacitación docente y el apoyo a la supervisión indicaron resultados positivos. No obstante, el PARE gozó de una opinión muy favorable de directores, maestros y padres de familia, quienes pidieron que continuara. Aparentemente los mayores defectos de este Programa fueron su lógica económica de insumo-producto que excluye la visión de proceso; no se discutió la importancia relativa de los insumos distribuidos, y se descuidaron las posibilidades de interrelación positiva entre los insumos distribuidos (Ahuja Sánchez, s. f.).

La evaluación cualitativa arrojó resultados igualmente interesantes, al asumir una posición analítica que oscila entre el análisis y la prospectiva. El PARE mostró cómo la escuela multigrado, típica de los territorios indígenas, si se le defiende políticamente y se le dota de especificidad, puede aspirar a ser una escuela distinta y dejar de ser una escuela empobrecida. Por lo pronto es un mito, pues no es indígena ni intercultural. Al señalar los riesgos de una buena escuela, enseña cómo se construye la desigualdad en este país. Entre las recomendaciones de la evaluación figuran el diseño de materiales didácticos acordes con la globalización y las posibilidades de autoestudio y de módulos pedagógicos. Y algo central: la necesidad de introducir el español como segunda lengua, a nivel oral, durante los dos primeros años, y la lectoescritura simultánea en español y la lengua indígena propia (Schmelkes, 2001; Espeleta, Weiss *et al.*, 2000).

Nos parecen atinadas las sugerencias de la pedagoga peruana Virginia Zavala (s. f.) al texto de Schmelkes sobre la interculturalidad, porque apuntan a los retos que enfrenta su institucionalización, y a un enfoque intercultural. Este último proceso pasa por varias consultas nacionales y regionales que compensan la fuerza discriminatoria enraizada en la sociedad. En esas consultas deben participar los representantes de los grupos indígenas, las organizaciones voluntarias y los funcionarios. En ellos deben dilucidarse los fines culturales de los grupos indígenas que apoyan la escuela intercultural; el valor que merece el aprendizaje oral y escrito de las lenguas indias, y los contenidos de las estrategias de enseñanza y aprendizaje. Igualmente importante sería trabajar sobre los aportes culturales principales que los grupos indígenas desean hacer a toda la sociedad, y que la escuela intercultural podría apoyar.

Revisemos ahora algunos resultados educativos del Programa Oportunidades.

Al cabo de unos siete años, con el Programa Oportunidades ha aumentado la matrícula de la educación primaria, de la educación secundaria y, menos, la de la educación media superior. Actualmente, tres de cada cuatro alumnos ubicados en localidades del Programa recibe beca escolar. Con éstas, aproximadamente el 70% de los egresados de la escuela primaria, beneficiarios del Programa, pasa a primero de secundaria, y entre 30 y 40% de los egresados de la escuela secundaria ingresa al primero de educación media superior. Comparando este avance en términos paraexperimentales significa un aumento anual de un grado escolar por año en las localidades de Oportunidades, frente a lo observado en las localidades de control.

Sin embargo, surgen problemas que quizá representen límites a la capacidad de diversificación del propio Programa. A partir de 2002 no crece más la matrícula de la escuela secundaria. Este estancamiento relativo es paralelo al aumento del gasto hogareño en educación para los niveles superiores, cuando el hogar puede prescindir del trabajo de los hijos becados. Cuando así ocurre, la dependencia de los hogares de las becas escolares de Oportunidades provoca, sin proponérselo, frustración de los jóvenes becados creyentes en la movilidad social educativa, ante una renovada demanda local insatisfecha de escuelas secundarias y de educación media superior, de buen nivel, que la SEP no atiende oportunamente; ante una renovada demanda por empleo especializado local exigida por los egresados de las escuelas de nivel medio superior, que no es atendida localmente por

programas productivos gubernamentales, y ante la crisis de rentabilidad que sufre el abandonado campo mexicano (Hernández Prado y Hernández Ávila, eds., 2005, cap. iv).

El Programa Oportunidades reduce efectivamente la emigración de los jóvenes becados, al tiempo que favorece un manejo más democrático del presupuesto hogareño, pero provoca la emigración de jóvenes que por sus edades son excluidos, así como la formación de familias extensas al incorporarse a los hogares atendidos por el Programa, los ancianos y otros parientes que buscan comida y cobijo. Con ello, no disminuye el número de emigrantes y los complementos alimentarios se diluyen entre un número mayor de miembros de la familia (*op. cit.*: cap. iv).

El consumo incrementado de los hogares del Programa Oportunidades y su nueva posición como deudores comerciales, corren peligros que amenazan la continuidad de la ampliación de la matrícula escolar del Programa. Los hogares beneficiarios ven amenazados los logros alcanzados en la mejoría del consumo familiar y en la retención del ahorro, ante los embates de los responsables de la distribución de algunos servicios públicos que aumentan las tarifas, como las de electricidad y agua para uso doméstico y de riego. La adquisición de una posición de deudor por la compra de electrodomésticos y ropa en comercios privados se puede perder debido a la elevada tasa de interés (implícita en el precio). La mejoría alcanzada puede convertirse en una demanda económica inflada y pasajera. Los hogares más vulnerables pueden perder los enseres adquiridos en "abonos fáciles" (*op. cit.*: cap. iv).<sup>12</sup>

Finalmente pareciera repetirse la experiencia de los programas de desarrollo rural de los años setenta, en que los principales beneficiarios de la mejoría en la infraestructura material de las localidades marginadas y aisladas fueron los comerciantes privados. Este efecto parecía mitigarse con el abasto público de Diconsa, pero se ha perdido con el abandono de los objetivos principales que impulsaron la creación de esta institución gubernamental. Actualmente Diconsa se ha convertido en un pozo sin fondo al que se le transfieren subsidios sin esperanza de recuperarlos. Y sí perjudica a otras dependencias federales como la empresa Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), que está perdiendo su salud financiera, como se comenta más adelante.

## La alimentación para el pueblo

El sistema nacional de la ayuda alimentaria sufre también de la segmentación entre la producción directa, la transformación, la distribución de los alimentos y su consumo. Se ha descentralizado, pero para be-

---

<sup>12</sup> Los factores de vulnerabilidad social de los hogares detectados por los evaluadores externos de 2004 son: la jefatura femenina del hogar; los bajos salarios de las mujeres; los conflictos entre cónyuges respecto al destino de las transferencias; deficiencias en la contribución económica del trabajador masculino; la falta de acceso a un lote familiar; la ausencia de varones adultos experimentados en la construcción de casas y su mantenimiento; la enfermedad (catastrófica) de algún miembro; la ausencia del envío de remesas y/o de regalos de los hijos migrantes; la falta de apoyo de una familia extensa y la falta de acceso a fondos de agencias de desarrollo (vivienda, microempresa) (*op. cit.*: cap. iv).

neficio del clientelismo y el corporativismo, al grado de servir en repetidas ocasiones de "caja chica" ante eventos catastróficos para el interés de la estructura regional de poder. Pero no todo está perdido.

Si bien la atención a la escuela rural mexicana enfrenta complejos problemas estructurales difíciles de resolver en el corto plazo, existe cierta evidencia de que la nutrición infantil del medio rural está mejorando en los primeros años del nuevo siglo. La lucha contra la desnutrición crónica de los escolares mexicanos propició ligeras mejoras entre 1994 y 1999, y notables entre 1999 y 2004.<sup>13</sup> Claro que persisten grandes diferencias entre las distintas regiones indígenas (Contreras y García, 2005).

Parte central de la economía de varios pueblos indígenas del sur y sureste del país gira alrededor del cultivo del café. Los vaivenes del precio internacional del café se convierten en indicadores del bienestar de los hogares. Si es bajo, los hogares cafetaleros sufren, si es alto se alegran. Pero aquí surge un fenómeno no controlado de la globalización comercial que prolonga artificialmente el bajo precio para los productores directos, y en el cual interviene activamente el capital transnacional. Se trata de la importación masiva desde Vietnam de café de mala calidad, propio para la elaboración del café soluble. Su importador es Nestlé, compañía que junto con otras tres domina el mercado y compra café a los productores nacionales como calidad prima lavado, sin pagos diferenciados de acuerdo con la calidad; esconde grandes cantidades de grano dañado, y bloquea cualquier posibilidad de que un organismo público regule y ordene el mercado del café. Esta práctica daña la posibilidad de incentivar a los productores, deprime su competitividad. La jibarización de las funciones del Estado lo condena a conceder apoyos compensatorios a los productores en periodos de bajo precio (declaraciones de Fernando Celis Calleja a *La Jornada*, 6 de marzo de 2006). Finalmente están dos factores de riesgo para la organización autónoma de los productores que sobreviven a la corrupción ejercida durante el periodo de mayor injerencia estatal en la producción: el control corporativo que ejerce el PRI sobre las cooperativas de cafecultores, y la falta de conocimiento del mercado y de las tecnologías por parte de los cooperativistas. Este último factor, asociado a la posibilidad de elevar la productividad y competitividad, constituye una de las recomendaciones de uno de los promotores mejor informados de la producción de café orgánico y solidario en el país, y que ha sido reconocido en estudios científicos (Francisco Vanderhoff, 2005; Piñón Jiménez, 1995; Contreras Suárez, 2003).

En el campo de la venta barata de leche de vaca por parte de Liconsa, se presenta un conflicto de interés entre la empresa pública y las grandes empresas privadas, que impiden la recomposición de la cadena productiva mediante el estímulo público a la producción de pequeña y mediana escalas. Es sabido que México es uno de los grandes importadores de leche en polvo en el mundo; asimismo, es uno de los grandes exportadores de derivados de leche de vaca. Sin embargo, el consumo nacional de leche de vaca es relativamente pequeño por la falta del hábito de tomarla, lo

---

<sup>13</sup> La desnutrición infantil crónica se mide por la baja talla para la edad, estandarizada según tablas de la oms, y registrada en los censos nacionales de talla para la edad del sistema dif nacional.

reducido del ingreso de los hogares y la competencia publicitaria de los refrescos embotellados. La formación de hábitos de alimentación sanos es compleja y está sujeta a una gran cantidad de ofertas competidoras que engordan a la población o que desestiman la ingesta de leche entera con falsa publicidad. El resultado en el mediano plazo puede ser que aumenten las enfermedades crónicas entre los ancianos por no haber tenido buenos hábitos alimentarios, cuya atención tendrá que ser pública y muy costosa. ¿Por qué restringir el gasto público actual en la ayuda alimentaria, en aras de un espejismo contable, cuando en el mediano plazo el gasto público en la atención a la salud tendrá que ser mucho mayor?

Los permisos de importación de leche en polvo en la actualidad están divididos casi por mitad entre Liconsa y las compañías privadas. De manera que si Liconsa decidiera comprar leche fresca a los pequeños y medianos productores nacionales más allá de 10% actual, perdería una parte proporcional de su cuota de importación, la cual sería ocupada por alguna o algunas empresas privadas que, a su vez, dejarían de comprar leche fresca a los pequeños y medianos productores nacionales. Además, las grandes empresas han descubierto que pueden importar sin impuestos leche fresca ultrapasteurizada, con lo que deprimen el precio pagado por la leche fresca a los pequeños y medianos productores nacionales. No se tiene información del contrabando de leche de vaca, pero se supone que es grande. También es desconocida la importancia económica que tiene la producción de lactosueros. Lo que se conoce un poco mejor es su importancia política local, ejercida por casi todos los partidos políticos. Está en puerta un gran conflicto entre los productores directos, la agroindustria y las compañías importadoras.

Es probable que Liconsa no pueda continuar vendiendo sin subsidios la leche rehidratada y enriquecida al mismo precio ni pueda mantener la salud financiera de que gozaba hasta hace unos cuantos años. Las razones para ello son varias. Por decreto presidencial no se ha aumentado el precio de la leche al público por tercer año consecutivo. En el mercado internacional el precio de la leche en polvo se ha incrementado, por lo que Liconsa se ha visto obligada a ceder a Distribuidora Conasupo, S. A. (Diconsa), parte de sus excedentes (o utilidades). Con anterioridad a estos desafortunados sucesos, la salud financiera de Liconsa la conseguía la empresa subsidiando su Programa de Abasto Social (Pasl) con las utilidades que obtenía por la venta comercial y por la maquila de otras mercancías demandadas por instituciones públicas dedicadas a la ayuda alimentaria. Esta práctica empresarial que es conocida en el mundo de la empresa privada, opera bien en el mundo de la institución pública. La cobertura de niños beneficiarios con el Pasl asciende actualmente a unos 5 millones de niños menores de 12 años, y a unos 2 millones de ancianos, localizados básicamente en metrópolis y ciudades medias (Contreras Suárez *et al.*, 2006).

El esfuerzo gubernamental ha sido enorme para crear una infraestructura física para el abasto, a través de Diconsa y los Consejos Comunitarios de Abasto (cca). Hoy día la red de tiendas rurales supera las 23 000 y su red de transporte terrestre y de almacenes rurales es de las más grandes del mundo. Pero no logra alcanzar el objetivo de la diversificación de funciones de los cca (programación

de la demanda de alimentos, organización de consumidores, formación de bancos de alimentos, entre otras), en parte por la competencia del capital comercial, en parte por el centralismo y la corrupción en la toma de decisiones que no permite la participación campesina. En los CCA se encuentran dos frentes (Bartra, 1992): el del trabajo y el del abasto, que pueden evolucionar con la ayuda adecuada a organizaciones multiactivas y participativas, de alcance regional.

Finalmente comentaremos una iniciativa del mercado para contribuir a reducir la mala alimentación del pueblo mexicano. Se trata de la donación de alimentos a punto de caducar. La "donación" de comestibles para abastecer a los hogares de escasos recursos en el país la realizan las grandes cadenas comerciales, los grandes mayoristas y las empresas transnacionales, las cuales a cambio reciben incentivos fiscales. Estos incentivos fiscales consisten en permitir deducir el costo del producto entregado más 50% de la utilidad que se tendría si lo hubieran vendido. Los comestibles donados forman parte de las 17 000 toneladas de alimentos que diariamente se desperdician en el país. Al tiempo que "millones de mexicanos padecen desnutrición" (Laura Poy Solano, *La Jornada*, 24 de marzo de 2006).

Durante una década la organización especializada en dicha donación, la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos (AMBA) benefició a unos 200 000 hogares, pero mediante la incorporación de nuevos donantes, los beneficiados podrían llegar a unos 3 millones de hogares. Dicha incorporación es posible gracias a las nuevas leyes fiscales que distinguen a los productores que donan alimentos de los productores que los desechan. Su ideal es entregar diariamente 300 gramos de alimento por persona, principalmente frutas y verduras. En 2005, el presidente de la República firmó el Pacto Alimentario por un México sin Hambre con la AMBA, la Asociación de Tiendas de Autoservicios y Departamentales, el Grupo Wal-Mart de México, la Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centrales de Abasto, el Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo y el Consejo Nacional Agropecuario. Grandes empresas agropecuarias participan en los 53 bancos de alimentos que funcionan en el país, como Danone, Nestlé, Lala, Kelloggs, Herdez, La Moderna y La Costeña, entre otras. Dichos bancos reciben productos "a punto de caducar pero comestibles", los empacan y distribuyen. Similares bancos de alimentos funcionan en varios países del mundo.

Nadie pone en duda el espíritu altruista que inspira esta iniciativa de la AMBA y el presidente de la república. Sin embargo, pensamos que para formarse un juicio justo de la misma se necesitaría conocer previamente el monto de la recaudación que deja de recibir el fisco y el que dejará de recibir con la nueva incorporación de donantes. Esta renuncia fiscal, ¿podría o no ser compensada con mayor investigación técnico-alimentaria y mercantil para reducir las pérdidas de alimentos, ocasionadas por un manejo deficiente de los mismos? ¿Hasta qué punto la recepción de despensas por parte de los hogares con escasos recursos no los sumerge en la estigmatización, dañando su capacidad de autoabasto y acentuando otros daños colaterales del paternalismo? ¿Es esta donación uno de los factores que está causando, "casualmente", el colapso financiero de Diconsa, la empresa pública encargada de la distribución del abasto rural?, ¿o sólo es el bajo poder adquisitivo de la población rural el único

causante de dicho colapso? ¿Y en qué medida esta donación no se convierte en una nueva herramienta no controlada públicamente para ejercer el clientelismo, e incluso en un arma política que atenta contra la soberanía nacional, si el día de mañana nuevas leyes fiscales permiten la donación directa de empresas localizadas en el extranjero, al estilo de la ayuda internacional de alimentos?

## Conclusiones y recomendaciones

El último Informe de las Naciones Unidas sobre la situación social mundial recomienda adoptar en los programas de combate a la pobreza una perspectiva más amplia del desarrollo, en que se promueva la integración y la cohesión sociales, que consiste en: *a)* incluir en dichos programas “dimensiones sociales, económicas y políticas e incorporar progresos en los ámbitos de la salud, la educación y el desarrollo económico y la representación en los procesos legislativos y judiciales”, *b)* adoptar medidas concretas para garantizar el acceso de los grupos marginados a los bienes y oportunidades, y *c)* dar prioridad a la ampliación y mejoramiento de las oportunidades de empleo decente, “en que ocupen un lugar destacado la igualdad, la seguridad y la dignidad” (citado por Labra, 2006).

La garantía del acceso a los bienes y oportunidades suele entenderse de manera simplificada como un “acceso a un capital mínimo” o como una donación para los grupos en vulnerabilidad mayor (proveer gratuitamente o con precio reducido paquetes básicos en educación y alimentación), supuestamente para la formación y adquisición de capacidades. Lamentablemente se ha mostrado que dicha distribución no es eficiente en manos públicas, y es cuestionable fiscal y moralmente cuando está en manos privadas. En ambos casos se presta para el renovado ejercicio autoritario y antidemocrático del clientelismo, el paternalismo y el corporativismo. Considerada dicha distribución desde el punto de vista de los grupos en vulnerabilidad social, es cuestionable porque “no permite compensar los accidentes de la trayectoria personal”, ni cumplir con los requisitos exigidos por los propietarios de las compañías de seguros, las garantías, o realizar la movilidad social anhelada a lo largo de la vida de una persona. Hace falta lo que Fitoussi y Rosanvallon (1997: 235-236) denominan como *servicios públicos compensatorios*, destinados a reducir las exigencias y racionamientos mercantiles para las personas de menores recursos; reducir el peso negativo de las circunstancias del pasado personal, y a ser garantes de la cohesión social y el mantenimiento de la confianza política en el futuro.

Observamos con agrado cómo algunas políticas compensatorias del presente sexenio han dejado de guiarse por el minimalismo y la entrega técnica de paquetes básicos, y lo hacen seriamente por el fomento y la adquisición de las capacidades, permitiendo ajustes sobre la marcha orientados a la diversificación y la atención de las nuevas demandas sociales. Nos preocupan los indicios de agotamiento y la competencia desleal que sobre ellos ejercen ciertos programas emergentes dominados total o parcialmente por el mercado. En México se presentan signos de que algunos de los más renombrados programas de combate a la pobreza están alcanzado sus límites, y es menester transformarlos en

instrumentos de fomento del desarrollo humano (la remuneración digna a los trabajadores incluida), para lo cual son necesarias reformas institucionales regionales y nacionales. Creemos que estas transformaciones institucionales son complejas y hasta conflictivas, pero se presentan igualmente en el caso de los programas orientados al fomento de hábitos sanos, de las capacidades humanas, la participación activa y la identidad cultural, por lo que no deberían causar temor. La negociación democrática entre el capital y el trabajo y entre los principales grupos organizados tiene la capacidad de resolver este tipo de conflictos.

Entre las tareas específicas que podrían realizar estos "servicios públicos compensatorios" estarían: 1) imaginar los servicios públicos del mañana, 2) determinar aquellos contenidos que mejor se adapten "a la producción del vínculo social mediante la reducción de las desigualdades", y 3) buscar los contenidos más propicios que se benefician de "las evoluciones en curso de la globalización y el progreso técnico". Ellos implican "que la sociedad esté atenta a que las heridas del pasado no terminen por hacer mella en el capital mínimo que los servicios públicos otorgan a cada uno" (Fitoussi y Rosanvallon, 1997: 235-236). Con el tiempo, la sociedad reconocería su valor y los convertiría en nuevos derechos de "inserción social".

Posiblemente la cooperación de organismos públicos y privados pueda atender eficientemente el primer sentido del acceso a los bienes y oportunidades, el del acceso a capitales mínimos, pero difícilmente el mercado ayuda a la tarea de compensación, por lo menos en los países en desarrollo sujetos a políticas laborales pendientes de los costos y no de los estímulos, a restricciones presupuestales y a los mecanismos del ajuste estructural.

## Bibliografía

- Ahuja Sánchez, Raquel (s. f.), "Evaluación de los programas compensatorios de atención a la educación básica: el caso del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), en Enrique Contreras Suárez, Constantino Pérez y María Elena Jarquín Sánchez (coords.), *Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores del Bienestar en el Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Coplade, pp. 197-205.
- Bartra, Armando, 1992, "Darse abasto: 17 tesis en torno a la autogestión en Sistemas Rurales de Abasto dependientes de Diconsa", en Cynthia Hewitt, *Reestructuración económica y subsistencia rural, México*, D. F., Colmex.
- Boisier, Sergio, 1999, "Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?", documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia, inédito, 24 pp.
- Cardozo Brum, Myriam, 1993, "La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política", *Gestión y Política Pública*, vol. 11, núm. 2, julio-diciembre, pp. 365-391.



- Castel, Robert, 1998, "La lógica de la exclusión", en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (coords.), *Todos entran*, Bogotá, UNICEF, pp. 119-159.
- Contreras Suárez, Enrique, 2003, *La producción de bienes y servicios básicos y las alternativas de desarrollo en México*, tesis de doctorado no publicada, México, DEP-FCPYS-UNAM.
- , Leandro Román García Chávez y María Elena Jarquín Sánchez, 2005, "Talla para la edad en escolares indígenas mexicanos 1994-1999. Un enfoque geoestadístico municipal", *Revista Salud Problema*, México, UAM-X (en prensa).
- , Federico Martínez Rivas, María Elena Jarquín Sánchez y Felipe Contreras Molotla, 2006, *Leche para los niños. Efectos locales del Programa de Abasto Social de Liconsa*, México, CEIICH-UNAM, Liconsa, Hospital Infantil Federico Gómez y OPS-México (en prensa).
- Cordera Campos, Rolando, y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.), 2005, *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, UNAM, Facultad de Economía, 258 pp.
- Frenk, Julio, Gómez Dantés y Felicia Knaul, 2004, "Salud: un diagnóstico", en *Nexos*, núm. 317, mayo, pp. 71-77.
- Filgueira, Carlos H., 1999, "Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades", en Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell (coords.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 147-170.
- Fitoussi, Jean Paul, y Pierre Rosanvallon, 1997, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 239 pp.
- Fleury, Sonia (ed.), 1997, *Reshaping Health Care in Latin America*, Ottawa, International Development Research Centre, libro en línea.
- Hernández Prado, Bernardo, y Mauricio Hernández Ávila (eds.), 2005, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, cuatro capítulos (documento Sedesol en línea).
- Herrera Zárate, y González Torres, 1989, "Dilemas del financiamiento a la salud", *Salud Pública de México*, noviembre-diciembre, vol. 31, núm. 6, pp. 80-810.
- Jusidman de Bialostowski, Clara, 2005, "Plática sobre derechos humanos en el seminario sobre la cuestión social", IIS-UNAM, 9 de marzo.
- Labra Manjarrez, Armando, 2006, "Desigualdad, predicamento", *La Jornada*, 27 de febrero: 24.
- Laurell, Asa Cristina, 1996, "La nueva concepción de los recursos de salud", en Mussot L. (coord.), *Alternativas de la reforma de la seguridad social*, México, UAM-X, publicación 36, pp. 51-66.
- Leal F., Gustavo, 2006, "¿Plaga de moscas en el Seguro Popular?", *La Jornada*, 1 de abril de 2006: 28.
- Mesa Lago, Carmelo, 1996, "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL*, vol. 60, diciembre.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel, 1999, "En busca de mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud y educación en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 3-21.
- Pérez Jiménez, Liliana (s. f.), *Los riesgos y promesas de la participación comunitaria: el caso del autocuidado de la salud en México*, tesis no publicada de licenciatura en sociología, FCPYS.
- Piñón Jiménez, Gonzalo, 1995, *Understanding rural development: a case study of grassroots coffee organizations in the Isthmus region of Oaxaca, Mexico*, tesis de doctorado no publicada, Universidad de Tulane, Luisiana.

- Pérez, Pedro, Natalia Gitelman, y Juliette Bonnafé, 1999, "Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 23-42.
- Prud'homme, R., 1997, "Los peligros de la descentralización. Federalismo y desarrollo", *Banobras*, año 10, octubre-diciembre.
- Sánchez Pereira, Javier (s. f.), "Seguimiento y evaluación de programas compensatorios de atención a la educación básica", en Enrique Contreras Suárez, Constantino Pérez y María Elena Jarquín Sánchez (coords.), *Taller Interdisciplinario sobre Política Social e Indicadores del Bienestar en el Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Coplade, pp. 189-193.
- Saxe Fernández, John, y Gian Carlo Delgado Ramos (2003), *Banco Mundial y desnacionalización en México*, México, CEIICH-UNAM.
- Schmelkes, Sylvia, 2001, "Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del PARE. Reseña", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 11, abril, pp. 173-179.
- , 2004, "La educación intercultural: un campo en proceso de consolidación. Presentación temática", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 20, pp. 9-13.
- Sottoli, Susana, 2002, *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*, ponencia Encuentro "Perspectivas de la Política Social en América Latina", Washington, D. C., INDES-BID, 17-19 abril.
- Tamez, Guerra, y Nancy Molina, 1997.
- Vanderhoff Boersma, Francisco, 2005, *Excluidos hoy, protagonistas mañana*, México, UCIRI, 166 pp.
- Vilas, Carlos María, 2006, *Desigualdad social y procesos políticos: una perspectiva interdisciplinaria* (inédito).
- Williamson, John, 1990, "What Washington means by policy reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: what much has happened?*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- , 2000, "What should the World Bank think about the Washington Consensus?", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 2, agosto.
- Zavala, Virginia (s. f.), "Comentario al texto base de Sylvia Schmelkes", en *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas*, artículo en línea.
- Ziccardi, Alicia, 1999, "Pobreza, territorio y políticas sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 109-126.



Cuarta sección  
Planeación del desarrollo territorial





## **Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México**

*Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres\**

El desarrollo regional de México se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. Esta diferenciación espacial se hizo más evidente mediante la ubicación geográfica del aparato productivo, la inequitativa distribución regional del ingreso y la calidad de vida de la población, elementos que favorecieron a diferentes porciones del centro y norte del país, quedando marginados el sur y sureste.

Por otra parte, la apertura comercial que se expresa progresivamente a partir de 1984 y con gran intensidad hasta nuestros días como signo inequívoco de la presencia de la globalización en el territorio nacional, son factores que recrudecen en los tiempos actuales esta estructura histórica inequitativa y producen además en los ámbitos locales fragmentaciones entre grupos sociales y espacios geográficos determinados, como son las zonas rurales del país y los cinturones de pobreza urbana en las grandes ciudades.

Ante este panorama de dualidad entre un crecimiento económico débilmente consolidado, medido en términos macroeconómicos, y una crisis social y socioterritorial que se expresa en fragmentación y segregación persistente, el discurso del gobierno mexicano (que de alguna manera incorporó en el sexenio que está por concluir un enfoque regional a través de programas como el Plan Puebla-Panamá, la Marcha hacia el Sur, el Programa de Microrregiones, el Programa Hábitat y el proyecto denominado Escalera Náutica) hoy es visto con escepticismo y, en diversas opiniones, como un fracaso del modelo que no logró ajustar el interés de las sociedades regionales al de los grupos políticos y empresariales, tanto nacionales como extranjeros.

---

\* Investigadores titulares del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Ambos pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores.

## Dimensiones del desarrollo regional actual

Con la globalización se produce un redimensionamiento de las relaciones entre las regiones, el Estado y la sociedad. La globalidad afecta de distintas maneras la unidad del Estado nacional y de la sociedad en su entorno regional y local. Se establecen nuevas relaciones de poder y competitividad, emergen conflictos y entrecruzamientos entre unidades y actores del mismo Estado nacional por una parte, y por la otra, situaciones, procesos y espacios sociales transnacionales. Sin embargo, no se puede afirmar la existencia generalizada de un espacio global, sino solamente espacios de la globalización, es decir espacios nacionales de la economía internacional. En este sentido emerge un esquema de producción mundial a través de la descentralización o externalización de procesos productivos en un gran número de países, lo cual rompe con los patrones clásicos de localización de las actividades productivas y se recrean las *geoeconomías* mundiales y las *geografías* nacionales.

No obstante, también la globalización genera efectos desiguales sobre el territorio, lo cual desde el ámbito del análisis regional plantea nuevas incógnitas sobre la permanencia o coexistencia de regiones y sistemas urbanos de tipo tradicional, frente a fenómenos territoriales emergentes a partir de las nuevas relaciones internacionales. Las preguntas que este cambio en la funcionalidad de la organización del territorio genera, se centran en la necesidad de ver surgir un modelo de gobierno incluyente para los espacios subnacionales, que promueva bajo su dirección política y administrativa una nueva función organizativa del territorio, que incorpore también las demandas locales frente al peso que hoy tiene la globalización.

En el caso de México la mayor parte de los análisis coincide en que el desarrollo regional en el país es de carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral (Palacios, 1989; Garza *et al.*, 1991; Bassols, 1992; Aguilar *et al.*, 1996; Garza, 2003; Delgadillo, 2004). Predominan acciones aisladas y su extensión temporal se caracteriza por una falta de continuidad, lo cual limita la posibilidad de revertir los rezagos. En este contexto, las estrategias exógenas de inversión difícilmente tienen efectos regionales positivos y reproducen la inercia del esquema centralizado y sectorizado de las políticas internas.

Estas políticas de desarrollo regional han sido por lo general improvisadas y no están integradas como prioridad dentro de la política económica; además, la estructura limitada y atemporal de la inversión sectorial impide la consolidación de procesos regionales amplios, la creación de soportes para un desarrollo endógeno más competitivo y la posibilidad de conexiones interregionales que lleven a un mayor incremento de beneficios. Por ello, la decisión de tomar a la inversión como activadora del crecimiento económico ha propiciado el surgimiento de puntos dinámicos limitados que en el pasado se correspondieron con la explotación de un recurso productivo, con una posición privilegiada en términos de los flujos internos del comercio, con la orientación territorial de los beneficios de las políticas públicas en el renglón de infraestructura, servicios o desarrollo turístico,

o bien siguieron la inercia en cuanto a la generación de actividades para satisfacer la demanda de concentraciones históricas de población en el país.

Esa misma orientación de las políticas económicas de la posrevolución continuó después de la década de los ochenta y se mantiene a la fecha con la implantación del modelo de libre mercado, generando mayores desequilibrios que se agudizan a medida que avanzan los procesos de globalización y no se resuelve con certeza la crisis económica interna, particularmente en lo que se refiere a lograr niveles equilibrados de consumo regional. Además, como ya lo hemos señalado, han generado asimetrías territoriales evidentes y eso mismo pone en duda el futuro de un desarrollo más equilibrado en términos sociales y regionales.

Normand Asuad (2000) coincide en este sentido al señalar que en las políticas de desarrollo regional recientes, poca atención se presta a los desequilibrios económicos. Se orientan a disminuir las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre el gobierno federal y el de las entidades federativas y municipios, mediante el federalismo y la descentralización fiscal. También a reducir la desigualdad en las oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura de bienestar para la población a través de la infraestructura social. Por ello, de no revertirse esta tendencia tendríamos en perspectiva un desarrollo nacional desestructurador del espacio regional, definido por criterios de inversión externa y alejado de una política económica de largo plazo que permita un desarrollo interno más armónico.

## **Desigualdad regional y procesos de integración divergentes**

El desempeño desigual de los sectores productivos del país en los últimos años ha influido en las tasas de crecimiento de los productos regionales. El periodo 1993-2002 se corresponde con el proceso de apertura comercial más intenso del país a través del TLCAN, el cual aparentemente debería corregir todo tipo de asimetrías y obtener ventajas para la economía mexicana, incluyendo las regionales. Sin embargo, por las exigencias del mismo tratado que lleva implícito el sello de la competitividad y de la incorporación de las innovaciones tecnológicas, el resultado es que sólo las regiones de mayor desarrollo, acumulación de infraestructura y capital humano han podido aprovechar las ventajas, obtener mayores beneficios de la inversión externa, pero al mismo tiempo incrementar las asimetrías regionales. Debe reconocerse que es en este periodo cuando se registra la mayor estabilidad macroeconómica y en el que ninguna entidad registra tasas negativas de crecimiento.

De hecho, con el registro de contribuciones sectoriales distintas, una proporción mayor de entidades mantuvo en este último periodo tasas de crecimiento similares, incluyendo aquellas de tipo coyuntural o emergente. Esto resulta altamente positivo si consideramos que el periodo se corresponde con el enfrentamiento a la crisis de 1994, una de las más severas de la economía mexicana en los últimos 20 años; sin embargo, esto no alcanza a ser suficiente para corregir las divergencias regionales acumuladas en el tiempo. Una explicación adicional de esta aparente simetría es que se

incrementaron las actividades terciarias principalmente en los centros urbanos, lo que de todas formas mantiene las disparidades regionales y se intensifican los flujos migratorios, ya como resultado de los efectos de la economía en la problemática regional.

La información que proporciona la Dirección de Estudios Económicos de BBVA Bancomer<sup>1</sup> para el periodo 1993-2002, destaca también aspectos relevantes de las asimetrías territoriales persistentes y de los desniveles de participación de sectores y ramas económicas. Señala en este estudio que tanto la industria manufacturera como los sectores de transportes y comunicaciones y el comercio han presentado un dinamismo vigoroso, mientras el resto de las actividades ha mostrado tasas de crecimiento menores.

En este contexto el mayor peso económico y expansión se registró en el norte del país (regiones Noroeste, Norte y Noreste) en los últimos años, por la mayor proporción de las manufacturas dentro de la producción de casi todos los estados que la conforman. La fuerte integración económica de estas regiones con la producción industrial de EUA, la correlaciona estrechamente con el ciclo que presenta este sector en aquel país. Si bien esto le ha permitido en épocas de bonanza un alto dinamismo, también ha sido la causa de que fuera una de las regiones más afectadas por la recesión estadounidense. La recuperación que muestra el sector externo, reflejada en una reactivación de las exportaciones manufactureras y por tanto de la industria maquiladora —actividad clave en esta amplia zona del país—, junto con el impulso de la recuperación del mercado interno, la colocan como la región con mejores perspectivas de crecimiento.

Cuadro 1

**México: Evolución del PIB regional 1993-2002**

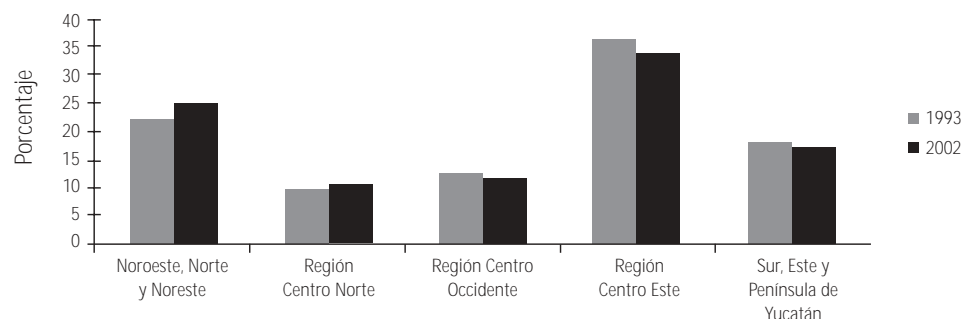
	<i>PIB Regional</i>				
	%		<i>Tasa media anual de crecimiento</i>		
	<i>1993</i>	<i>2002</i>	<i>1993-2002</i>	<i>1996-2000</i>	<i>2000-2002</i>
País	100	100	2.8	5.5	0.3
Regiones del Norte (Noroeste, Norte y Noreste)	22.8	25	3.9	7	0.1
Región Centro Norte	9.9	10.7	3.7	5.7	2
Región Centro Occidente	13	12.5	2.4	4.9	0.2
Región Centro Este	36.2	34.4	2.3	5.3	0
Región Sur-Sureste (Sur, Este y Península de Yucatán)	18.2	17.4	2.3	4.1	0.5

Fuentes: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. BBVA-Bancomer, *México: Situación regional*, abril de 2005. Regionalización de ABB.

<sup>1</sup> BBVA Bancomer (2005), *México: Situación regional*, Dirección de Estudios Económicos, México, abril.



## México: PIB regional, 1993-2002



Fuente: cuadro 1.

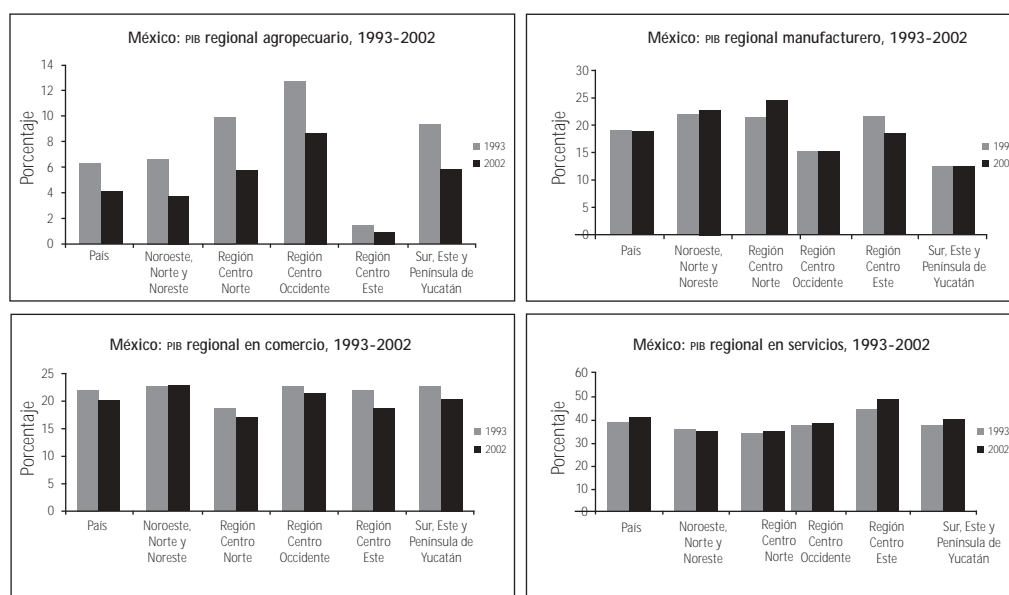
Aunque los efectos de la apertura han sido menores en el resto de las regiones, no dejan de beneficiar y/o afectar, por su propensión exportadora, a algunos estados al interior de éstas. Sin embargo, en el agregado regional esto es compensado por la orientación relativa de la estructura sectorial de las entidades que las integran —ya sea hacia el mercado interno o externo o hacia ambos. En esta perspectiva se observa que en el periodo de crisis la región Centro Norte fue la menos afectada y la que mostró mayor dinamismo. La orientación de su sector manufacturero y del resto de las actividades productivas para atender mayormente el mercado interno, le permitió sortear las secuelas negativas de la contracción del mercado externo. Los factores anteriores a los cuales podrán sumarse los beneficios de la recuperación externa e interna, permitieron tasas de crecimiento por arriba del promedio nacional.

Cuadro 2

## México: Participación del PIB por sectores y nivel regional, 1993-2002

	PIB Regional/Sectorial (% del total)							
	Agropecuaria		Manufacturero		Comercio		Servicios	
	1993	2002	1993	2002	1993	2002	1993	2002
País	6.3	3.9	19	18.5	21.8	20	38.7	40.4
Regiones del Norte (Noroeste, Norte y Noreste)	6.5	3.7	22	22.5	22.4	22.5	35.4	34.7
Región Centro Norte	9.9	5.8	21.5	24.5	18.6	16.9	33.6	34
Región Centro Occidente	12.7	8.6	15	14.9	22.5	21.1	36.6	37.9
Región Centro Este	1.4	0.9	21.4	18.4	21.7	18.6	43.8	47.9
Región Sur-Sureste (Sur, Este y Península de Yucatán)	9.3	5.7	12.2	12.4	22.4	20.4	36.8	39.1

Fuentes: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. BBVA Bancomer, *México: Situación regional*, abril de 2005. Regionalización de ABB.



Fuente: Cuadro 2.

Las regiones Centro Occidente y Centro Este, con un menor peso relativo del sector manufacturero dentro de su aparato productivo —y por tanto menor impulso por este lado—, y con menores vínculos de sus economías con el mercado externo, hacen que su dinámica de crecimiento dependa en gran medida de cómo evolucione el mercado interno. Esta circunstancia se ha reflejado en un crecimiento por abajo del promedio nacional y un avance casi nulo durante el lapso recesivo de la economía. Si bien las perspectivas de estas regiones en la recuperación son de crecimiento, éste se visualiza moderado.

La especialización productiva de la región Sur-Sureste basada en el predominio de las actividades comerciales y los servicios con una orientación casi exclusiva hacia los mercados locales —con excepción de los vinculados con el sector turismo en los cuales tienen fuerte ventaja comparativa en cuanto a captación de extranjeros—, le ha permitido sustraerse relativamente de los efectos negativos del entorno recesivo. Sin embargo, la carencia casi generalizada de un motor de crecimiento como lo es el sector manufacturero y su fuerte dependencia del mercado interno, hace que se conciba esta región como la de menor crecimiento en los próximos años.

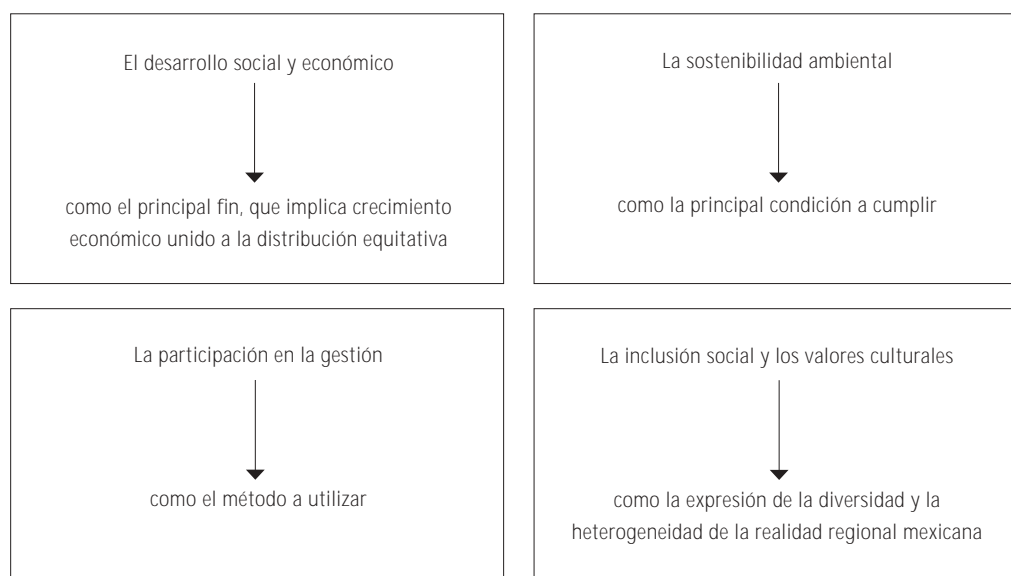
En lo que lleva de transcurrido el presente sexenio, las tasas de crecimiento por entidad federativa han continuado con una clara baja en sus participaciones, pero las regiones de mayor fortaleza continúan en su fase de consolidación, lo mismo que las de tipo emergente, gracias a su posicionamiento en actividades manufactureras de exportación que incorporan tecnología de punta. Por su parte, las regiones pobres no logran trascender su fase de atraso, ni aprovechan las ventajas de la apertura, entre otras razones porque el modelo de economía abierta, si bien ha logrado fortalecer e

incrementar la actividad exportadora, no ha sido un factor favorable para resolver el problema de las asimetrías regionales que se traducen en desigualdades sociales que empiezan a tener su costo en el territorio; el incremento en los flujos de emigrantes, los mayores niveles de pobreza, la descapitalización del agro, el aumento de la economía informal, los visos de una nueva crisis económica vinculada a una nueva recesión mundial y la falta de control político interno que ha comenzado a manifestarse en brotes de violencia regional, son apenas parte de las manifestaciones de la inviabilidad del modelo.

### **Nuevo papel del Estado y de las políticas públicas**

En este marco paradigmático, el nuevo desarrollo territorial que proponemos para el país se ubica en una dimensión regional de la planificación, en concordancia con el desarrollo local de sus intervenciones. Los principales componentes que estructuran la planeación territorial y que le dan su contenido, siguen siendo los grandes temas esenciales de toda región, como por ejemplo las redes de infraestructura, la clasificación y el uso de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y los límites de la ciudad, el desarrollo rural en sus nuevas dimensiones, el impulso a las actividades económicas diversificadas y emergentes, las necesarias relaciones entre factores endógenos del desarrollo local y sus vínculos con los factores y procesos externos.

Al carácter holístico de la planeación territorial le viene aparejada la inminente creación de todo un sistema de políticas públicas y gubernamentales de orden territorial, que se promoverían a través de políticas específicas y diferenciadas, de nuevas normativas institucionales, del fortalecimiento de la participación e involucramiento de los actores locales, y del reconocimiento de la sociedad civil como beneficiaria del desarrollo territorial al que aspira. Los fundamentos que sirven de antecedente se reflejan en una serie de factores de contenido social, ambiental, económico y cultural de la siguiente manera:



También la planeación regional que se instrumentaría a través del ordenamiento territorial debe considerar dos elementos claves para su operación funcional: la competitividad y la gobernabilidad democrática.

Hoy nuestras ciudades y regiones están en situación de competencia para atraer actividades económicas, empleo e infraestructura. Sin embargo, no todos los territorios están implicados en este proceso de competencia sobre bases iguales, y queda de manifiesto que el proceso llega a sus límites cuando la competencia se convierte en ineficacia por la vía de la disipación de esfuerzos e inversiones. Frente a esta situación de polarización funcional de los territorios (y de las regiones), visualizar el papel de la competitividad más allá del factor empresarial, es decir desde la perspectiva espacial, desde la competitividad territorial, permite reconocer este concepto tan discutible y cuestionado, como un posible factor de inclusión de los territorios marginados, a través de procesos de complementariedad, subsidiariedad y colaboracionismo social-empresarial. También a esta idea de competitividad territorial habría que agregar la visión sistémica tal como fue concebida por el German Development Institute,<sup>2</sup> lo cual abonaría, a través de un modelo de desarrollo nacional sobre bases regionales, beneficios territoriales resultantes de las ventajas que ofrecen los factores locales y regionales (a los que comúnmente se denominan factores endógenos del desarrollo).

<sup>2</sup> Véase por ejemplo, K. Esser, Hillebrand W., Messner D. y J. Meyer-Stamer, *Competitividad sistemática: competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, 1994.

Por otra parte habremos de reconocer que la competitividad exige entornos territoriales sostenibles desde la perspectiva de las concertaciones público-privadas, dentro de un marco de regulaciones e instituciones capaces de sostener procesos de crecimiento bajo un sustrato de infraestructura y servicios. Junto a ello, la gobernabilidad democrática, unida al objetivo incuestionable de impulsar mejoras en las condiciones sociales y de vida de la población, debe propiciar también la estabilidad económica en donde el éxito de los sistemas productivos dependan, como señala Romano Prodi (CEPAL, 1998), de la capacidad de activar procesos de crecimientos endógenos y no de la dependencia externa, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones. Es precisamente por ello que surge la necesidad de nuevas prácticas de planeación y operación territorial, a partir de instrumentos, programas y proyectos englobados en torno al concepto de desarrollo y ordenamiento territorial. La pura racionalidad económica de mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, en contextos de una alta diferenciación entre territorios.

Para alcanzar estos propósitos, los objetivos de la política nacional desde una visión territorial son fundamentales, y consisten en lograr un desarrollo integrado y equitativo, preservando y mejorando las condiciones ambientales, y dando prioridad a los aspectos sociales, económicos y de gobierno incluyente.

Avanzar en la resolución de la iniquidad territorial requiere por tanto utilizar la cooperación y la "solidaridad territorial" para incrementar la capacidad de competencia de estados, municipios y regiones que se encuentran pobremente integrados, o para limitar los efectos negativos de una competencia empresarial exacerbada. La opción radica en un esfuerzo sostenido que se proponga alcanzar un equilibrio entre competencia y cooperación a través de una gestión estatal activa resultante de un modelo de planeación territorial, que se estructure como instrumento de acción pública sobre la base de la existencia de interdependencias y la demanda de procesos sinérgicos y proactivos que se activen a partir de un enfoque de multifuncionalidad e integralidad deseadas.

Mayores argumentos al respecto los expresa Montes Lira (2001) al señalar que los cambios ocurridos en los últimos años dan cuenta de un aumento de las relaciones bidireccionales o multidireccionales, que se expresan en una interdependencia creciente entre territorios, entre distintas políticas de carácter sectorial que tienen impactos sobre el territorio, y entre los diferentes niveles de gobierno (especialmente el regional y el local), que comparten responsabilidades sobre una misma unidad político-administrativa, una zona, región o lugar.

Por todo lo anterior la planeación territorial debe ser concebida como un instrumento que persiga, en primer lugar, promover y consolidar formas de ocupación y aprovechamiento del territorio compatibles con sus ventajas comparativas, características propias y potencialidades; en segundo lugar, prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país y, por último, propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas relacionadas con la habitabilidad y potencialidad del territorio. Pero ordenar

el territorio debe significar también vincular las actividades humanas al lugar, es decir, la planeación territorial ha de ser democrática, con participación de los ciudadanos; multisectorial, que coordine e integre las políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio (Schlotfeldt, 1998).

Finalmente, para el diseño de una política de planeación territorial integral es preciso conjugar dos enfoques: uno que trata de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones, es decir un enfoque de multisectorialidad; y otro que establece un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región. También, dado el grado de asimetrías entre regiones, estados y municipios, estos enfoques deben contemplar el diseño y aplicación de políticas territoriales diferenciadas, lo cual sin duda potenciaría un desarrollo regional más equitativo para el conjunto del país e impulsaría la cohesión social y territorial hoy ausente en el panorama nacional.

### **Recomendaciones para un Programa Nacional de Planeación Regional Operativa**

Las respuestas que pueden ofrecerse a estos y otros problemas críticos del desarrollo regional y nacional, así como las propuestas ante una inexistente o precaria participación estatal en las políticas de desarrollo económico que el interior del país requiere, pueden ser variadas y provenientes de diversas instancias u organismos públicos y/o privados. La importancia de ellas no estriba, en nuestra opinión, en la cantidad de enunciados o en la abundancia de terminologías o conceptos muchas veces poco explicativos de los problemas reales que ameritan ser atendidos desde una plataforma de desarrollo incluyente con enfoque territorial.

A continuación se presentan algunas propuestas derivadas del trabajo y reflexión académica que desde la Universidad Nacional Autónoma de México se vienen formulando, de manera particular al interior del Instituto de Investigaciones Económicas:

1. Las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales, requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de equidad económica y social; al mismo tiempo, deben promoverse aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de desarrollo más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales, sus relaciones intranacionales y el papel del *marketing* internacional que hoy se expresa como un proceso de relaciones mundiales presente en las ciudades del país.

2. En este contexto, las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar corresponsabilidad con estas acciones si es que el objetivo consiste en la promoción económica y social de las regiones. Estas nuevas funciones deben operar a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva. Sin embargo, esta nueva forma de pensar el quehacer público gubernamental está aún lejos de manifestarse como una expresión generalizada en el territorio nacional; lo que hoy observamos son participaciones coordinadas entre los niveles federal, estatal y municipal que se manifiestan más como reacción a la presión que surge de las demandas sociales, políticas y económicas, con respuestas parciales y generalmente desarticuladas, que dejan de lado una visión integral y territorial de los problemas que aquejan al país en su conjunto y a las regiones en lo particular.
3. Se debe reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, profundidad, intensidad, velocidad y complejidad (Bifani, 1998). Esta influencia afecta procesos de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales deben atenderse las nuevas relaciones humanas en el campo, en las ciudades y en el conjunto de los procesos productivos que se llevan a cabo en el territorio nacional; hoy los ámbitos local e internacional se "vigilan" mutuamente y por lo tanto las exclusiones quedan evidenciadas. Ante ello, las políticas y la gestión del desarrollo regional obligan a realizar acciones coordinadas en las que todos los niveles regionales se miren en un mismo espejo de la globalización.
4. La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente regional y fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial) que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos favorables para las regiones más atrasadas, que incidirán en el futuro también en una conciencia regional de parte de los actores locales, que hoy se sienten excluidos de las decisiones.
5. En el ámbito de la descentralización, los esfuerzos que se promuevan deben incidir en acciones regionales cuyo propósito fundamental sea el de proveer más y mejores funciones organizativas entre todos los actores, a través de la corresponsabilidad del gobierno. Sin embargo, deben prevenirse efectos no deseados ya que la descentralización o ciertos métodos para descentralizar implican riesgos y no siempre garantizan el efecto deseado de un mejor crecimiento económico, y pueden incluso ir en contra del propio desarrollo de las regiones.
6. Por lo tanto, la acción de planificar las regiones consiste en un proceso incluyente en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un

ámbito espacial determinado. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad regional. Hoy pareciera que los procesos de la globalización se contraponen a esta posibilidad de organización espacial; sin embargo, lo que en realidad viene aconteciendo tiene que ver con el reacomodo funcional de los recursos y los capitales nacionales (y regionales) en un sentido de estrategia competitiva (y búsqueda de ganancia) respecto de los capitales externos que se apropian con una rapidez inesperada de los mercados locales, antes de su propiedad, y que hoy la competencia internacional les impone caminos de asociación que les permite redimensionar su participación en el marco de la globalización.

7. Con los cambios políticos que se vienen dando en las dos últimas décadas a favor de las regiones y los actores locales, se ha favorecido una nueva dimensión de la administración pública y de la gobernabilidad territorial a través de un activo papel de estos actores que trasciende la esfera económica y financiera, y representa indudablemente un factor de presión real que lleva a modernizar los sistemas de administración y función pública en los gobiernos municipales y estatales, y establece como reto del futuro inmediato la necesidad de readecuar a los tiempos actuales formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en concordancia con las dinámicas de la globalización.
8. Es por ello que se hace urgente redimensionar las funciones de gobierno y el papel del Estado. Esta nueva dimensión no representa una vuelta al pasado; por lo contrario, las discusiones actuales que se dan en el ámbito mundial sobre el futuro de la organización de los territorios nacionales, plantea la necesidad de asignar nuevos roles a la planeación regional a partir de un nuevo papel de los gobiernos al interior de los países. Se busca que los efectos sean significativos en las tendencias de *cambio territorial* de los países, dado que las empresas transnacionales visualizan a los países crecientemente como *plataformas de producción* para la economía global; en este camino creemos que es posible identificar nuevas dinámicas de cambio territorial asociadas a la economía global, sin descuidar la equidad social y territorial. También las empresas requieren ubicar distintos tipos de operaciones y funciones dentro de cadenas productivas que integran a otras empresas con determinada lógica en cada caso y atendiendo a factores específicos. La contrapartida de esta lógica de localización de procesos productivos es la emergencia de nuevas funciones económicas de las ciudades en el contexto de la economía global (Ferreira, 2005).
9. Organizar adecuadamente las nuevas funciones urbano-regionales de las ciudades en el contexto de la economía global, representa un reto que implica considerar estrategias de cambio territorial y planeación urbana y rural incluyente, en las que sin duda siguen teniendo un peso preponderante los procesos históricos, las condicionantes geográficas locales y los efectos territoriales no contemplados de las políticas sectoriales desreguladoras en boga. Situar en una posición contraria que promueva la simple promoción económica



desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentir local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que aspiran a ser integradas al modelo global, con posibilidades de crecer a ritmos más acelerados, y aquellos espacios tradicionales que se quedan progresivamente a la zaga del "modelo globalizador".

10. Finalmente, debemos reconocer que en el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial, el *desarrollo económico regional* adopta nuevas modalidades, en donde las políticas y acciones predominantes se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo ("marketing") de ciudades y regiones. También se orientan a fortalecer las condiciones locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque "porteriano" de la ventaja competitiva de las regiones. Con estos objetivos es notoria la necesidad de intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad. Por ello seguiremos insistiendo en que los actores fundamentales de estas políticas y de los nuevos procesos de desarrollo son los gobiernos en asociación con los actores locales y regionales, en un contexto reconocido de multidimensionalidad de procesos, de redes solidarias de participación y de estrategias económicas que dimensionen la multisectorialidad territorial como sustento del nuevo desarrollo regional que el país requiere.

## Bibliografía

- Aguilar, Adrián Guillermo *et al.*, 1996, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, UNAM, El Colegio de México, CNCA, México.
- Asuad, Normand, 2000, "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México, en el corto y mediano plazo", *Revista Investigación Económica*, vol. LX, núm. 23, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Bassols Batalla, Ángel, 1999, "Investigaciones urbanas y regionales de México: ¿para conocer o transformar una realidad?", en Humberto Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, México.
- BBVA Bancomer, 2005, *México: Situación regional*, Servicio de Estudios Económicos, México, abril.
- Bifani, Paolo, 1998, "Globalización, economía y democracia", *Revista Internacional de Filosofía y Política*, núm. 12, UAM Iztapalapa-UNED, México.
- Delgadillo Macías, Javier, 1997, "Globalización y regionalización emergente en la frontera del norte mexicano", *revista Regiones y Desarrollo*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre.
- , 2004, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, CRIM/UNAM, México.

- Dussel, Enrique, 2000, *La inversión extranjera en México*, Serie Desarrollo Productivo, núm. 80, CEPAL, ECLAC, Santiago de Chile.
- Esser, K., W. Hillebrand, Messner, D. y J. Meyer-Stamer, 1994, *Competitividad sistémica: competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, 1994.
- Ferreira, Héctor, 2005, *Construir las regiones: Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala et al., México.
- Garza Villarreal, Gustavo, 1991, *Desconcentración espacial, tecnología y localización industrial en México. El conjunto de parques y ciudades industriales 1953-1988*, El Colegio de México, México.
- , 2003, *La urbanización de México en el siglo xx*, El Colegio de México, México.
- Heng-fu Zou, y Hamid Davoodi, 1996, *Fiscal decentralization and economic growth. Working paper* núm. 680-02C, Departamento de Investigaciones Políticas, División de Economía Pública, Banco Mundial.
- Montes Lira, P. Felipe, 2001, *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, núm. 45, Santiago de Chile.
- OECD, 1997, *Territorial development infrastructures in México. A new public policy for development*, TDS, París.
- , 1999, *Towards a new role for spatial planning*, DT/TDPC (99)7, París.
- Palacios, Juan José, 1989, *La política regional en México, 1970-1982*, Universidad de Guadalajara, México.
- Presidencia de la República, 2001, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- Prodi, Romano, 1998, "Modelo de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de América Latina", Conferencia en CEPAL (03-03-1998), mimeo, Santiago de Chile.
- Ruiz, Rocío, 2002, "Política económica de la competitividad", revista *El Mercado de Valores*, núm. 12, año LXII, México.
- Schlotfeldt, C., 1998, *Regionalistas y ambientalistas: un encuentro en el territorio*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Azul, núm. 21, agosto de 1998, Santiago de Chile.
- Sedesol, 2000, *México 2020: Un enfoque territorial de desarrollo, vertiente urbana* (síntesis ejecutiva), Sedesol-Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, A. C., México.



## Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo sustentable

*Alfonso Iracheta\**

La justificación de una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable, es la crisis territorial y ambiental que enfrenta México. El panorama que se aprecia en la sociedad mexicana para atender este fenómeno es muy pobre, por tres razones:

- La primera, porque no se reconoce que los costos (económicos, sociales, políticos y ambientales) del “modelo” de ocupación territorial y consumo ambiental, ya son extremadamente altos y ponen en riesgo la viabilidad del país y la gobernabilidad. La sociedad —ciudadanos, empresas, organizaciones— carece de conciencia respecto a sus impactos territoriales y ambientales y el Estado simplemente no cuenta con una solución de fondo.
- La segunda, porque no se ha entendido, especialmente el Estado, que el territorio —las regiones, las metrópolis, las ciudades— y el ambiente son vitales y estratégicos para la seguridad nacional y son la base para mejorar las posibilidades de desarrollo, de convivencia comunitaria y de crecimiento económico hacia adentro y hacia afuera —competitividad internacional.
- La tercera, porque el deterioro de la política mexicana, dentro de los partidos políticos, en los tres ámbitos del gobierno Ejecutivo y en los poderes Legislativo y Judicial, ha llevado a un desprestigio acelerado el cumplimiento de la ley, teniendo como consecuencia una creciente discrecionalidad y corrupción en lo relativo a la urbanización y a los temas ambientales.

---

\* Arquitecto, maestro en planeación urbana y doctor en estudios regionales. Fundó la Maestría en Planeación Metropolitana en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y fue director fundador de la Escuela de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha publicado cinco libros y más de 60 artículos. Actualmente, es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales (Prouriba) de El Colegio Mexiquense, coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, consultor para el Programa de las Naciones Unidas PNUD-UN-Hábitat e investigador nacional nivel II.

Las causas de los problemas territoriales–ambientales son estructurales, es decir, derivan del propio modelo de desarrollo asumido por México, que se caracteriza por sobreponer el interés individual por encima del social; el interés económico (especialmente privado), por encima del interés de la colectividad y el interés de los políticos y los partidos, por encima del de la sociedad a la que debieran servir, provocando consecuencias graves en la calidad de vida de las personas, de las familias y las comunidades, especialmente de bajo ingreso, en las ciudades y el campo. En consecuencia, el territorio y la naturaleza (los recursos naturales y el ambiente) son entendidos por el poder apenas como lugares sin mayor significado político y social o sólo como mercancías e instrumentos de lucha política electoral, habiéndose perdido la responsabilidad hacia el ser humano como centro de atención de la economía y la política. Se han desviado también los conceptos de patrimonio de la nación, por una parte, y de *commons*, por la otra, que reconocen los límites para explotar y utilizar el territorio y el ambiente, ofreciendo negocios privados, pero reconociendo primero los derechos sociales a un territorio ordenado y un ambiente sustentable para todos.

Con esta perspectiva, los temas que debieran ser debatidos en México, para generar una propuesta de largo plazo, integrada y participativa para el ordenamiento territorial-ambiental y el desarrollo urbano, son éstos:

1. Las tendencias mundiales que están transformando a México y los cambios e impactos que están teniendo en el territorio —las regiones, las metrópolis y las ciudades— y en el ambiente y los recursos naturales.
2. La baja productividad metropolitana y urbana, y sus riesgos de pérdida de viabilidad productiva.
3. El mantenimiento de muy altos índices de pobreza y desigualdad social en el campo y su creciente concentración en las ciudades.
4. El desorden generalizado en el asentamiento humano y el deterioro creciente en el uso y aprovechamiento del espacio y los recursos naturales; en los servicios y equipamientos, especialmente públicos. Destacan en este sentido:
  - a. La generalización de asentamientos irregulares/informales/ilegales, de muy baja calidad y dignidad urbana y el surgimiento de la ocupación ilegal en otros estratos de ingreso; los ciudadanos y las empresas en general asumen sus derechos para hacer de la propiedad inmobiliaria lo que desean, pero se olvidan frecuentemente de sus obligaciones. Las organizaciones de toda naturaleza han convertido el espacio público en bien privado y coto de negociación. Los mercados de suelo urbano están dominados por una rampante especulación inmobiliaria; hay una incapacidad pública generalizada para cobrar el impuesto predial y recuperar plusvalías; no existe oferta de suelo urbanizado (servicios) y vivienda para las familias más pobres.
  - b. La agudización acelerada del problema de movilidad urbana por el fomento explosivo al automóvil privado y la caída del transporte público urbano, por una lado, y el déficit acumulado de infraestructura, por el otro.

5. La insustentabilidad y creciente agresión a los recursos naturales y el ambiente urbano y rural. La crisis hidráulica que se generaliza en todo el territorio nacional, la destrucción acelerada del bosque, el incremento acelerado de los residuos y su mal manejo; la contaminación atmosférica en las ciudades.
6. La baja gobernabilidad y cultura de la urbanización que deviene de una fuerte tendencia a no respetar el Estado de derecho y los arreglos institucionales, caracterizada por la pérdida de capacidad para gobernar los territorios y la generalización de la informalidad en el uso del espacio, especialmente urbano y en la explotación irracional de los recursos.

Por todo lo anterior, tenemos que reconocer que:

- El modelo de desarrollo debe revisarse a la luz de sus resultados y consecuencias en el orden territorial y ambiental, después de casi tres décadas de aplicación; también, que existe una pérdida de responsabilidad de las instituciones —sociales, privadas y públicas— en lo que se refiere a la ocupación territorial y la explotación ambiental y del sentido de la planeación en prácticamente todo el país. Este abandono institucional, sobre todo gubernamental, de la tarea de planificar y ordenar el territorio y el ambiente, especialmente en las metrópolis y ciudades, se refleja en una legislación y estructuras gubernamentales rebasadas, sistemas de planeación y planes obsoletos y que no se cumplen, instituciones públicas y políticos y funcionarios con baja responsabilidad en el cumplimiento de la legislación, instrumentos fiscales, financieros, administrativos poco aplicables o sujetos a negociación o directamente a actos de corrupción.
- No existen políticas de ordenamiento territorial y ambiental en las regiones y el medio rural; y en la mayor parte de las metrópolis y ciudades, la planeación urbana ha sido dominada, por un lado, por el negocio inmobiliario y, por el otro, por la ocupación informal/irregular/ilegal del suelo.

Ante este panorama, nos preguntamos ¿cuáles son las propuestas que debemos impulsar para alcanzar un cambio de fondo? ¿Cómo impulsarlas? Este texto tiene el propósito de servir de base para un debate amplio, serio y consensuado con el mayor número de organizaciones y personas, que reconocen que es necesario un acuerdo, pacto o compromiso, para integrar una propuesta de política de Estado, que pueda ser asumida por todos, difundida en los medios de comunicación masiva y presentada para su aplicación al poder público nacional, especialmente al Congreso de la Unión y al presidente electo de México, al finalizar 2006. En este sentido, es un documento político, en el sentido más amplio del término, por medio del cual organizaciones sociales y ciudadanos pretenden influir en la transformación de la percepción que se tiene en México sobre el territorio y el ambiente, elevándolo al más alto nivel de debate político y participando en las decisiones de

política pública y en las acciones que realizan los actores sociales, en el territorio y el ambiente, a fin de reorientar las graves tendencias que amenazan el desarrollo territorial sustentable de la nación mexicana.

Originalmente, este texto fue elaborado para la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad. A partir del texto original del autor, en una reunión en Guadalajara con los promotores de esta iniciativa, se realizó una primera revisión que corresponde a esta versión y que es responsabilidad exclusiva del mismo.

## **Los retos del desarrollo territorial sustentable en México**

### **El cambio global y sus impactos territoriales y ambientales**

Son cinco las revoluciones que están transformando al mundo y a México, con profundas repercusiones en la economía, la sociedad, la cultura, la política y el territorio/ambiente.

#### **Apertura de los mercados y globalización económica**

La primera corresponde al proceso de regionalización y/o mundialización de las relaciones económicas y productivas. Las grandes decisiones económicas de las naciones dependen más de los organismos multilaterales, las transnacionales y los grandes poseedores de la riqueza, que de sus gobiernos. La soberanía se ha reducido sensiblemente. Domina el capital, especialmente financiero y la economía mexicana se transforma en industrial y de servicios, con pérdida creciente de las actividades agropecuarias. El impacto en el territorio y el ambiente es fundamental. Los factores de localización industrial cambiaron, y hoy las inversiones son atraídas al norte (TLC), a los puertos (comercio exterior) y a los megaproyectos turísticos y no al centro del país y al Valle de México. Consecuentemente, las migraciones siguen estos nuevos patrones que se agudizan por la falta de opciones de empleo productivo y bien remunerado (emigración a EUA). Sin una estrategia de distribución de actividades económicas y población en el sistema de ciudades y en las regiones, son las “fuerzas del mercado” las que deciden dónde se localiza qué.

#### **Cambio demográfico**

La segunda es el cambio en la demografía. En los últimos 35 años, la población del país pasó de 48.2 millones de habitantes en 1970 a 104 en 2005. La tasa de crecimiento demográfico se ha reducido de 3.3% en la década de los setenta, a menos de 1% entre 2000 y 2005. En 2000, 65.7 millones vivían en 350 ciudades que conformaban el sistema urbano nacional —SUN— y el grado de urbanización alcanzó 67.3%, significando que prácticamente siete de cada 10 mexicanos son urbanos. Sólo nueve metrópolis

con más de un millón de habitantes concentran a 50% de la población urbana nacional, reforzando la tendencia hacia una concentración de tipo polinuclear, dando pie al surgimiento de grandes regiones urbanizadas. El cambio poblacional implica un “bono demográfico”, ya que hay más habitantes que producen (o con capacidad y posibilidad de producir), que los que dependen de ellos, ofreciéndole al país una única oportunidad histórica para recuperar las décadas perdidas y desarrollar a México. Significa que la masa de jóvenes que arriban al mercado laboral, requiere de más y mejor educación (técnica, media-superior y superior), mucha más vivienda (y los servicios que la acompañan) y empleo remunerado. Implica también un acelerado envejecimiento poblacional. Los impactos en el territorio y el ambiente son muchos, destacando el riesgo de mantener el mismo patrón de ocupación territorial para esta nueva realidad, que desde la década de los cincuenta se está imponiendo.

### **La revolución del conocimiento y la comunicación**

La tercera tiene a la educación y la investigación científica y tecnológica como su primera gran política, que ha sentado las bases de la transformación material-cultural de la humanidad. El satélite y la computadora han permitido que cada vez más rápido y más personas accedan a los nuevos conocimientos. En la actualidad comunicar con imágenes y en tiempo real facilita el consumo y asimilación de los mensajes —y conocimientos— y resuelve las barreras que reducen la velocidad de producción e innovación en todos los campos; es decir, la reflexión y la crítica. Los nodos de comunicación se concentran en las grandes ciudades provocando nuevas tendencias de concentración territorial. Se debe destacar que no obstante la importancia de los fenómenos territoriales y ambientales, los esfuerzos de educación e investigación en estas materias son sumamente magros en México, al grado de que es generalmente desconocida la situación que enfrenta cada ciudad y región del país.

### **La revolución política**

La cuarta es la transformación internacional y nacional de las formas de hacer política. El Estado mexicano abdicó a muchas funciones (planificar, controlar y orientar la ocupación territorial y el consumo ambiental), con lo cual dejó en manos de otros la configuración de ciudades y regiones, hasta alcanzar la situación crítica actual. Por otra parte, el ciudadano está siendo convertido en consumidor (cliente) de su gobierno. Los paradigmas de la eficiencia y productividad se anteponen a las necesidades y capacidades de las comunidades (especialmente rurales y de los pobres urbanos). Los gobiernos venden, privatizan, cobran servicios y pretenden volverse eficientes; sólo que no lo logran y han perdido su esencia. Ya no hacen política y carecen de un proyecto de nación o de ciudad. Ya no hacen ciudadanía ni se preocupan de lo público, porque hoy lo importante es lo privado. El impacto territorial y ambiental de esta revolución es central, porque hoy los servicios públicos y los equipamientos no llegan a quien no los puede pagar —preferentemente a precio de mercado—. Finalmente,

está el nuevo modelo político mundial, caracterizado por la unipolaridad, la visión única y la imposición imperial. También aquí lo público se ha privatizado y son los grandes consorcios industriales y financieros los que dictan las orientaciones de la economía y, por lo tanto, de la política.

### Los cambios en las expectativas sociales

La quinta corresponde a una revolución en la percepción social y el cambio en sus expectativas de desarrollo. Ni el Estado ni el mercado le han cumplido a la sociedad, por lo que ha crecido el desencanto y la desconfianza hacia la política y los políticos. Esto tiene dos efectos: primero, una tendencia muy fuerte al deterioro del Estado de derecho y la ruptura de arreglos institucionales que se manifiestan en la privatización del espacio público, el incumplimiento de las normas y el crecimiento de la inseguridad; segundo, el "autoempoderamiento" de la sociedad y su actuación, por una parte, por la vía organizada e institucional involucrándose en la cosa pública; surgen así miles de ong y osc, muchas orientadas a temas territoriales y ambientales; por la otra, la acción social organizada, pero contraria a las instituciones públicas, manifestándose en protestas de todo tipo en las ciudades, destacando las que corresponden a temas territoriales y ambientales (agua, transporte, tierra, vivienda, servicios).

### Las repercusiones en el territorio y el ambiente

Estas grandes transformaciones en conjunto impactan el territorio y el ambiente, provocando especialmente cambios en la concentración de la población y la economía:

- Una fuerte presión de urbanización, que inicia en la década de los cincuenta y se agudiza desde la década de los setenta, a la que se ha considerado como una etapa de urbanización salvaje.
- Se ha acelerado el crecimiento en las ciudades de tamaño medio (hasta un millón de habitantes) y pequeño, al grado que una cantidad importante de poblados alcanzaron el rango de ciudades, al recibir población emigrante proveniente del campo e incluso de grandes ciudades y metrópolis. Frente a esto, del orden de 200 000 asentamientos pequeños están dispersos por todo el territorio nacional.
- La mayoría de las metrópolis, si bien continúan creciendo, lo hacen más lentamente.
- La gran ciudad de México tiende a una mayor concentración de poder y capacidad de decisión, por ser la ciudad "global" mexicana, aunque carece de una "visión" metropolitana y regional.
- Aparecen regiones fuertemente urbanas con un entorno rural desvinculado, que se caracterizan por los vínculos "naturales" de las actividades productivas de las ciudades y sus relaciones sociales, sin que exista una estrategia para organizarlas y desarrollarlas. Ya sea la "megalópolis del centro de México", el "corredor del Bajío", la "región centro-occidente",



la “frontera norte” o la “región noreste” y su vínculo con Texas, muestran la necesidad de una política de ordenamiento territorial con base en las regiones, compartida por las comunidades y sus gobiernos.

- Un vuelco en las tendencias de localización industrial, del centro hacia el norte, como producto de la apertura comercial con Norteamérica. Igualmente, fuertes presiones de localización de actividades económicas y población hacia los puertos y los desarrollos turísticos. Como consecuencia, la configuración territorial tenderá, por una parte, a ciertos equilibrios en cuanto al tamaño de las ciudades, reduciéndose paulatinamente el peso demográfico de las metrópolis. Por otro lado, se seguirán ampliando las diferencias y la brecha entre las regiones del país, en contra del sureste tropical y en favor del centro-norte y norte.
- Se acelera la tendencia al deterioro creciente de los recursos naturales. Por una parte, la globalización está implicando un mayor deterioro ambiental —especialmente el bosque y el agua— en los países periféricos, porque el traslado de actividad económica, que está sujeta a restricciones ambientales en los países industriales, tiende a trasladarse a los menos desarrollados, donde la exigencia ambiental es menor y la necesidad de inversión extranjera mayor. Por la otra, la baja cultura ambiental y la ocupación del territorio con muy bajo control y orientación, destruye recursos más rápidamente y en mayor cuantía y deteriora el ambiente en general.

## México: Los problemas y retos de un desarrollo territorial sustentable

### La baja productividad del territorio y las ciudades

Hoy, hablar de desarrollo económico en los países llega a ser equivalente a desarrollo económico en sus regiones e incluso en sus grandes ciudades. La concentración de las actividades económicas más productivas en las grandes aglomeraciones y regiones urbanas es una característica de la actualidad. No es casual que la ZMM concentre más de 30% del PIB nacional con menos de 20% de la población. Las grandes concentraciones urbanas en el mundo alcanzan más productividad conforme se resuelven sus contradicciones fundamentales. Las ciudades globales son, por ello, espacios ordenados urbanísticamente, con grandes inversiones en infraestructura y avances sustanciales en el respeto al Estado de derecho. Las metrópolis mexicanas se encuentran en una crisis severa por falta de infraestructuras, por carecer de un ordenamiento urbano y la más elemental coordinación entre sus gobiernos y por prevalecer la informalidad y la inseguridad. La OECD reportó que la ZMM es 48% menos productiva que el promedio de las metrópolis principales de los países que conforman esta organización. ¿Cuántos millones de pesos o puntos del PIB le cuestan al país por el desorden interno de las ciudades? ¿Cómo van a competir las ciudades mexicanas en un entorno comercial globalizado, sin una estrategia territorial y las infraestructuras y equipamientos adecuados? Si bien no hay respuestas cuantitativas y precisas, es claro que el desorden territorial y la crisis ambiental han afectado la pro-

ductividad de las ciudades y multiplicado los costos: traslados lentos, caros y tortuosos dentro de las ciudades por la crisis de tráfico; suelo muy caro para usos urbanos por la especulación descontrolada; costos familiares crecientes y profundamente desiguales en detrimento de los más pobres, por falta de servicios públicos (agua de pipa, múltiples transbordos en transporte, falta de pavimento y de alumbrado) y costos mayores de abarrotes y servicios en colonias de muy bajo ingreso; costos más elevados y más recursos requeridos por el gobierno local para atender necesidades de infraestructura y equipamientos, por la falta de planes y programas y la debilidad de la hacienda pública (mínima recaudación de impuesto predial y consumo de agua, al grado de ser de las más bajas del mundo). Igualmente ocurre con el sistema urbano nacional, caracterizado por la dicotomía centralización-dispersión. Menos de 10 metrópolis concentran casi la mitad de la población, mientras que un poco más de 20% se encuentra dispersa en más de 200 000 asentamientos con pocas posibilidades de acceder a "la modernidad" ¿Qué costo económico y social supone este proceso irracional de poblamiento?

### La pobreza y desigualdad en el campo y las ciudades

De acuerdo con estudiosos de la pobreza,<sup>1</sup> 95% de la población del medio rural en México es pobre y más de 50% de las ciudades. No es solamente que se esté concentrando la pobreza en los espacios urbanizados y que la gente del campo continúe emigrando no sólo a las áreas productivas del país, sino a EUA, en cifras que oscilan entre los 300 y 400 000 personas por año, sino que no existen expectativas claras de reducción de este problema y de la desigualdad que la provoca. La informalidad en las actividades económicas y sociales se está imponiendo como forma "natural" de hacer las cosas—sea ocupar un terreno urbano, generar un empleo o conectarse a algún servicio público— ante la ausencia de oferta desde el Estado y desde el mercado para mejorar las condiciones de vida de más de la mitad de los mexicanos. En un estudio para el Banco Mundial,<sup>2</sup> se ha evidenciado que las familias que perciben tres veces el salario mínimo o menos, no tienen ninguna oferta legal, ni del Estado ni de las empresas privadas, de suelo urbanizado o vivienda en las ciudades, orillándolas a asentarse de manera ilegal en las periferias urbanas. Es claro que el problema de la desigualdad y la pobreza en México, se asocia estructuralmente al fenómeno de la urbanización.

---

<sup>1</sup> Ver los trabajos de Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, D.F., pp. 354.

<sup>2</sup> World Bank (2002): Mexico, *Low income housing: issues and options*, volume I: Main. Report. September 16, 2002. Boltvinik, Julio, *Medición oficial de la pobreza, La Jornada*, Economía moral, viernes 23 de marzo de 2001.

## El desorden generalizado en los asentamientos humanos

### El problema del suelo urbano

En su estructura interna, buena parte de las ciudades mexicanas han crecido físicamente sin resolver la contradicción que ha significado la ocupación urbana de suelo agropecuario cuya tenencia —ejidal y comunal— ha sido probablemente el condicionante más importante para la urbanización, debido a la indefinición en la propiedad y a las limitaciones absolutas que, hasta 1992, estuvieron vigentes en cuanto a su enajenación, renta o cualquier otro tipo de traslado de los derechos de tenencia y aprovechamiento para usos urbanos. El tamaño de estos problemas puede dimensionarse por el hecho de que el gobierno federal, entre 1989 y 1994, generó documentos de regularización de la tenencia de la tierra por casi 66 000 hectáreas en todo el país, relativos solamente a suelo con tenencia ejidal y comunal, sin incluir los de tenencia privada.<sup>3</sup> El propio gobierno federal ha estimado que del orden de siete millones de habitantes<sup>4</sup> se encontrarían en situación de tenencia del suelo irregular, básicamente en asentamientos urbanos precarios. Por ello, están limitados para recibir servicios públicos municipales, exacerbando los problemas de la pobreza en la periferia de las ciudades. El origen de este problema es la ausencia de oferta de suelo urbanizado para las familias más pobres por parte del Estado o el mercado inmobiliario formal; también la falta de apoyo a la demanda de estas familias por la vía de créditos o subsidios. La realidad es que toda la oferta de suelo urbano es para grupos sociales con ingresos superiores a tres vsmm. Lo anterior ha sido una de las causas que ha provocado reacciones sociales que van desde la petición hasta la protesta contestataria. Si bien el mercado de suelo asociado a las directrices de planeación urbana puede ser un elemento para la orientación y para la localización de usos del suelo, la realidad mexicana es que actúa sin control y sin relación con las políticas urbanas, convirtiéndose en una limitante para alcanzar la eficiencia en la localización de usos del suelo y para proveer de suelo servido a los más pobres de la ciudad y para los usos “poco rentables”, como la preservación del ambiente y el espacio público, sin siquiera aportar al erario, por la vía de los impuestos a la propiedad, lo requerido para las infraestructuras y el mantenimiento de las ciudades. En síntesis, los problemas han rebasado la acción del Estado, que no ha entendido que el suelo es el recurso estratégico para el desarrollo urbano y que se ha limitado a dejar pasar y dejar hacer, convirtiendo al negocio inmobiliario y la ocupación ilegal de suelo en la guía principal de la urbanización.

<sup>3</sup> Alfonso Iracheta, 1997, *Planeación y desarrollo: una visión del futuro*, Plaza y Valdés Editores, México D.F., pp 193.

<sup>4</sup> Sedesol, 2003, *Diseño de políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de interés social*, Secretaría de Desarrollo Social y El Colegio Mexiquense A. C., Zinacantepec, México.

## El problema de la movilidad urbana

Dos grandes fenómenos caracterizan a la movilidad de personas en México: el primero corresponde a la política “caminera” que ha caracterizado al país y el abandono de los ferrocarriles como modo de transporte urbano y suburbano. El segundo se refiere al decidido apoyo gubernamental a la industria automotriz y el abandono de los transportes públicos, lo que ha significado que cada año se incremente el parque vehicular en aproximadamente 900 000 nuevos vehículos (85% corresponde a automóviles particulares). Por ello, la vida de los pobladores urbanos enfrenta una creciente dificultad para movilizarse, lo que ocasiona grandes pérdidas de tiempo, desperdicio de energéticos y altos índices de contaminación, llegando gran parte de las ciudades del país a crecientes costos por congestión de tráfico. En general, las ciudades enfrentan insuficiencias en sus redes viales y especialmente en sus estructuras del transporte; no hay compatibilidad entre el incremento acelerado del parque automotor con el crecimiento de las vialidades; se carece de un desarrollo de sistemas de transporte colectivo adecuados a las necesidades de la mayoría de la población y a las restricciones de las estructuras urbanas para la circulación de vehículos. En consecuencia, puede afirmarse que no hay una política coherente para atender este fenómeno, ya que ni se construye una estructura vial en favor del automóvil, ni se desarrollaron sistemas de transporte público adecuados a las necesidades urbanas. Lo que existe es más el producto del mercado automotriz y de una política de “dejar hacer” a los transportistas y automovilistas, que una acción deliberada de ordenación y desarrollo de la vialidad y el transporte, en la mayor parte de las ciudades del país. Alrededor de 70% de la población urbana en México se transporta en medios públicos y colectivos; el modelo económico ha generado una caída real del ingreso familiar de los trabajadores que se sitúa entre 60 y 80% con relación a los últimos años de la década de los setenta, mientras que los costos de la movilización dentro de las áreas urbanas se han incrementado, acordes con políticas de mercado. Ante la predominancia de modos de transporte público urbano basados en autobuses, microbuses y vehículos de menor capacidad y en organizaciones caducas, México se ha retrasado en la implantación de soluciones acordes con los volúmenes de población urbana y sus necesidades de movilidad. El resultado es una profunda crisis del transporte y la politización de este servicio, que mantiene a las grandes ciudades mexicanas en riesgo permanente de protesta y movilización social, ante la falta de respuestas planificadas y de largo plazo y con pocas posibilidades de mejorar su productividad y funcionalidad. Finalmente, el excesivo uso del automóvil particular, la baja calidad de combustibles y el crecimiento del parque automotor con automóviles de modelo antiguo y muy bajo mantenimiento, son causas graves del incremento en la contaminación atmosférica en prácticamente todas las ciudades importantes del país, sin que existan políticas que se apliquen de manera formal y sistemática, más allá de unos cuantos casos.

## La insustentabilidad y creciente agresión a los recursos naturales y al ambiente urbano y rural

Desde el Estado, los problemas ambientales han sido interpretados como falta de planeación o descoordinación entre agentes del gobierno (los de “otro” gobierno, por supuesto); como insuficiencia de dinero para atender las necesidades del ambiente; como especulación con los recursos naturales por parte de algún agente social. Éstas son respuestas preestablecidas que no abonan a un entendimiento serio del fenómeno. En todos los casos, no se entiende que son las leyes del modelo económico las que legitiman la explotación ilimitada de los recursos o que ante un problema de “costos”, las empresas y los vehículos contaminan el agua y el aire, sin que se considere desde el gobierno que debieran retribuir a la naturaleza por el daño que le provocan. Se puede afirmar que no existe en México una política ambiental, más allá de experimentos diversos para atender algunos fenómenos y problemas ambientales relativos a la atmósfera (en el valle de México), a los desechos sólidos o los recursos hídricos. Por ello, no obstante que México se ubica entre las primeras 15 economías del mundo, ocupa el lugar 70 por su bajo respeto al ambiente y los recursos naturales, lo que justifica plenamente la búsqueda de nuevos caminos para enfrentar la irracionalidad del modelo de desarrollo prevaleciente en el país. En la mayor parte de las entidades federativas se han estado contaminando los recursos hídricos, el suelo y el aire; se está rebasando la capacidad de carga de los ecosistemas y se están consumiendo los recursos naturales en grados diversos, observándose casos que pudieran ser de no retorno a condiciones preexistentes o de recuperación del ambiente perdido. Una cantidad creciente de mexicanos vive en zonas de alto riesgo y no se reconoce que los riesgos y desastres “naturales” son, en la mayor parte de los casos, producto de la improvisación, el desorden o la falta de previsión o inclusive de conductas inapropiadas de personas u organizaciones concretas, incluyendo el gobierno. Las constantes inundaciones o tragedias en asentamientos irregulares, los hundimientos en zonas habitacionales o la destrucción de áreas aparentemente bien planificadas, entre otros problemas, son evidencia de esto.

### El agua

La incompreensión del problema hidráulico y la incapacidad para recuperar agua y aprovecharla racionalmente en la agricultura y en las ciudades y, más concretamente, la ausencia de políticas firmes, generalizadas y de largo plazo, están teniendo como resultado el deterioro de la mayor parte de los flujos y cuerpos de agua del país y la confirmación de las tendencias a una mayor escasez para nuestras ciudades en el futuro, convirtiéndola en un elemento de confrontación social y política que se debe prevenir. El tratamiento de agua servida no alcanza 20% en el país; las fugas en las redes generales y locales y en las viviendas y edificios, es de más de un tercio del líquido y la concentración de población se sigue incentivando en las regiones más secas del país. En síntesis, no obstante que se reconoce que el problema hidráulico ya alcanzó situaciones críticas en las regiones más pobladas, no existen políticas concretas para resolverlo.

### La destrucción del bosque

La sobreexplotación de los bosques está llegando a límites intolerables. Por una parte, la pobreza en el campo y la explotación irracional e ilegal han llevado a regiones del país a prácticamente desaparecer la masa forestal. En el entorno regional de las ciudades, la ocupación con usos urbanos ha deteriorado o destruido buena parte de los bosques. Una razón central es que las áreas de alto valor ambiental han sido internalizadas por el mercado inmobiliario, convirtiéndolas en mercancías que se ofrecen para usos urbanos, sin que exista una política de preservación y aprovechamiento racional, compatible con las presiones de urbanización. La realidad es que el negocio inmobiliario es siempre más lucrativo que cualquier propuesta de preservación ambiental o de desarrollo de espacio público; por ello, de no existir una reorientación en la percepción que se tiene en México sobre la propiedad, en la que predomine el papel social de ésta sobre el particular, la masa forestal, especialmente en las regiones urbanizadas, se seguirá deteriorando hasta alcanzar puntos de no retorno.

### Los desechos sólidos

La generación creciente de basuras, sin aplicar una mínima responsabilidad a los que la producen y a los ciudadanos que las tiran y la baja capacidad para disponerlas adecuadamente aprovechándolas como materias primas, está provocando problemas graves de contaminación y salud en el campo y en la mayor parte de las ciudades. Los ayuntamientos no consideran importante este problema, más allá de algunas ciudades medias del país; el resultado es que se carece de una cultura de la limpieza urbana y la disposición sustentable de las basuras.

### La contaminación de la atmósfera

Poco se ha avanzado en el país para enfrentar la creciente contaminación del aire, especialmente por los vehículos automotores. Al no contarse con controles efectivos sobre las fuentes fijas y al fomentar la venta de automóviles y carecerse de una política de transporte público, se crean las condiciones para el crecimiento de este problema. En un origen era sólo la ZMVM; paradójicamente, es ésta la que más ha avanzado con políticas de largo plazo e integradas —aunque persiste un grave problema—, estando el resto de las ciudades y metrópolis en condiciones cada vez más graves de contaminación atmosférica.

### La baja gobernabilidad y cultura de la urbanización

La ruptura del Estado de derecho y la pérdida de fuerza política y respetabilidad que enfrentan los poderes del Estado, han convertido al territorio en una arena en la que prevalece la lucha por el espacio

y los recursos. El Estado deja hacer y deja pasar y los actores sociales aprovechan las oportunidades para invadir y apropiarse de lo público, sea por necesidad, porque se percibe que “todo es posible” o por avaricia. El crecimiento de las ciudades es conducido fundamentalmente por dos procesos: el mercado inmobiliario y los pobladores de bajo ingreso y mucho menos por las directrices de planeación. El resultado es, por un lado, un proceso de invasión/compra ilegal y posterior regularización de tierras de propiedad ejidal y comunal y, por el otro, la creación de conjuntos habitacionales que no hacen ciudad y corren el riesgo de convertirse en los tugurios del futuro cercano. En el primer caso, destaca el incumplimiento generalizado de las leyes y la normatividad en todos sentidos y, en el segundo, la distorsión de la norma e incluso la corrupción, conduciendo ambos a dificultades crecientes de gobernabilidad y crecimiento de la inseguridad comunitaria.

Cuando se han alcanzado límites (contaminación del agua, baja movilidad, suelo urbanizado sin orden, destrucción de tierra productiva, etcétera), las luchas se agudizan a nivel social, sin que el gobierno muestre capacidad de resolución democrática de los conflictos.

Son varios los fenómenos que en las ciudades mexicanas se asocian a los problemas de la gobernabilidad y la administración pública. Destaca el problema de la baja capacidad y calidad en el gobierno y la administración de las ciudades y las metrópolis, la mínima participación social efectiva en las decisiones y la baja eficacia de los sistemas de planeación territorial y ambiental. También ha sido preocupación creciente la administración de servicios cuyos costos crecen y no así la recaudación pública, provocando caídas muy importantes en su calidad y cobertura. La participación ciudadana en los asuntos comunitarios de la ciudad casi no opera, orientándose cada vez más hacia la protesta y la manifestación popular, porque grandes masas de pobladores perciben una pérdida en sus derechos para vivir en la ciudad. La informalidad en casi todas las actividades urbanas muestra las contradicciones del gobierno en las ciudades; por una parte, se pretende eliminar, por ejemplo, el comercio en las calles y, por la otra, se apoya a la cultura que la promueve, se hace muy poco por cambiar la economía que orilla a hacerlo y se desarrolla una infraestructura que no resuelve el problema, sino que lo agudiza (calles estrechas, banquetas mínimas, abandono del espacio público y los sitios de valor patrimonial).

Igualmente podría argumentarse con relación a los asentamientos humanos irregulares o los transportes “piratas” y el robo hormiga de servicios públicos (agua, energía), entre otros. Todo esto se podría sintetizar en un grave deterioro del Estado de derecho y de los arreglos institucionales, para hacer llevadera la vida en comunidad. Finalmente y de la mayor importancia, está el ejercicio discriminatorio del derecho al territorio y a la ciudad principalmente. Más de la mitad de los mexicanos son pobres y son discriminados por el mercado inmobiliario que los expulsa a las periferias sin servicios por la vía del precio, y el Estado hace lo mismo, por la ausencia de un compromiso a favor de los que menos tienen, que se traduce en la ausencia de políticas públicas urbano-ambientales que les permitan vivir dignamente en las áreas urbanas.

## El abandono de la planeación territorial-ambiental

El gobierno mexicano y el sistema nacional de planeación (y en general los estatales) no han estado exentos de la crisis de la planeación en general, que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado actuando con amplia libertad. El neoliberalismo en la economía y sus consecuencias en la reforma del Estado, han provocado un retraimiento de éste, trasladando funciones tradicionalmente públicas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas. Las consecuencias inmediatas en los esquemas de planeación gubernamental han sido, por una parte, el reconocimiento de la diferenciación y en algunos casos contraposición de los conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales, con relación a los planteamientos neoliberales y, por la otra, la sustitución de esquemas de decisión “empresariales”, por aquellos desarrollados por la política tradicional mexicana. Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación en los niveles global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante en el ámbito gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres niveles de gobierno. Si bien la crítica se ha centrado en el cumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido en su estructura de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política. Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos los que guíen la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa, en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

Contradictoriamente, durante los últimos tres decenios, se ha observado una revaloración de ciertas facetas de la planeación, básicamente las relativas a la planeación económica global. En contraste, la planeación territorial-ambiental pareciera que no ha logrado una transformación con la misma profundidad, ni haber sido beneficiada con iguales niveles de voluntad política para su aplicación. Se podría concluir, entonces, que ha sido la política económica la que ha guiado los procesos del desarrollo nacional y en consecuencia ha concentrado los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear, aplicar y evaluar sus resultados. El carácter nacional y estratégico de este modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo federal, ha generado un proceso de decisiones públicas en los que el territorio y el ambiente prácticamente han estado ausentes. Son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas: el primero es la *bajísima valoración política que se otorga al sistema de planeación*. La segunda corresponde a la *mínima obligatoriedad que se asigna a las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas*



*y la inexistencia de consecuencias que derivan de su incumplimiento.* La última corresponde a la *baja congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.* Una de las graves consecuencias es la corrupción en la aplicación de los planes y el manejo de las decisiones de localización, cambios de uso del suelo y falta de respeto al ambiente desde el propio Estado.

## **Las propuestas**

### **Los principales elementos de una agenda nacional**

#### **Hacia una política de Estado para el territorio y el ambiente**

Si fuera necesario concretar en un gran propósito la preocupación nacional por el problema del territorio insustentable y las propuestas para enfrentarlo, se podría resumir así: hacer del ordenamiento sustentable del territorio y la ciudad, una política de Estado, entendida como la acción concertada entre la sociedad y el gobierno para orientar los esfuerzos actualmente dispersos, divergentes y poco coherentes del país; que tenga una perspectiva de largo plazo y sea integral, porque se reconoce que el fenómeno territorial-ambiental tiene un carácter multi e inter en lo sectorial, lo gubernamental y lo institucional.

Para ser de Estado, debe garantizarse la permanencia y obligatoriedad de esta política especialmente para el gobierno, por medio de las reformas a la Carta Magna y a la legislación derivada (de planeación, de asentamientos humanos, de protección al ambiente, artículo 115) que se requieran; igualmente, por medio de la transformación del sistema de planeación y de los instrumentos para su operación (de regulación y administración; de organización y participación; de fomento, financieros, fiscales y de información). Por ello, crear las condiciones para realizar una profunda reforma territorial/ambiental y especialmente urbana-metropolitana y para garantizar el derecho a la ciudad y el Estado de derecho en el territorio y el ambiente, son temas de la mayor importancia política y social.

#### **Las principales propuestas**

Con base en lo anterior, es claro que México requiere un proyecto de desarrollo territorial sustentable que sea integrado, participativo y de largo plazo, que incorpore las siguientes líneas de política:

##### **Elevar la viabilidad, eficiencia y competitividad económica de las metrópolis y ciudades**

Implica dotarlas de las infraestructuras y equipamientos para que incrementen el empleo y la inversión. Por una parte, para desarrollar la economía en la ciudad, aquella que corresponde a las actividades manufactureras, comerciales y de servicios diversos; también, para desarrollar la economía de la ciudad, aquella que corresponde fundamentalmente a las infraestructuras y edificios y que hace de la

ciudad una “fábrica” de espacio urbanizado y edificaciones, en las que se desarrollan las actividades económicas industriales y de servicios. La clave es asumir el desarrollo como la elevación efectiva del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, lo que exige establecer una política económica que permita ampliar la capacidad de inversión y de empleo, elevar la productividad y la educación y capacitación como condiciones para el crecimiento económico.

### Reducir la pobreza y la desigualdad, dignificando las ciudades

Prácticamente en todas las ciudades del país existen asentamientos populares de muy bajo ingreso, que carecen de la mayor parte de los servicios y equipamiento esenciales. Existen también áreas en decadencia en las que no se ha mantenido la infraestructura y el equipamiento urbano, degradándose, entre las que se encuentran muchos centros históricos y urbanos. Finalmente, existen áreas de rápido crecimiento, caracterizadas por el desorden en los usos del suelo y la insuficiencia de infraestructura. Las ciudades mexicanas se están haciendo literalmente grises y sus periferias se están convirtiendo en basureros. En el campo casi no existen apoyos para acceder a los servicios esenciales. Prácticamente se perdió la cultura y la técnica tradicionales de construir vivienda. Es necesario asumir una política nacional de dignificación de las ciudades y los asentamientos humanos, que concentre los esfuerzos públicos en la provisión de los servicios básicos para la población, especialmente en las colonias populares: agua potable, drenaje, tratamiento y reuso de aguas servidas, energía eléctrica, alumbrado público y pavimentación. Igualmente, en la recuperación de las formas de producción habitacional, donde los profesionales de la construcción y el desarrollo urbano pueden aportar diseños, asesoría y capacitación a los pobladores, considerando que éstos producen del orden de siete de cada 10 viviendas en México. Finalmente, en la recuperación y creación de espacios públicos —plazas, parques, calles, camellones, áreas verdes— y espacios patrimoniales, vinculando las políticas urbanas con las fiscales, a fin de recuperar recursos para este propósito. La atención al comercio ambulante desde perspectivas creativas y urbanísticas, además de económico-sociales, permitirá avanzar realmente en dicha recuperación.

### Establecer una política nacional de suelo y vivienda

La estrategia principal de una política de Estado hacia el territorio, es el reconocimiento y aplicación de los derechos y deberes hacia la propiedad raíz, lo que significa una transformación de la percepción que se tiene en México sobre el suelo, especialmente en las ciudades y la elevación de esta estrategia al más alto nivel de la política pública. Entre los muchos componentes de una política integrada de suelo urbano, principalmente orientada a la vivienda de bajo ingreso, destacan:

- En primer lugar, la necesidad de generar suelo servido para la vivienda de bajo ingreso, lo que implica hacer lo necesario para que la planeación urbana compatibilice las políticas

habitacionales con las de suelo y contemple la expansión ordenada de las ciudades y la regeneración urbana; mejorar la coordinación gubernamental —entre los sectores agrario y urbano y entre los tres ámbitos de gobierno— para ampliar la oferta de suelo habitacional y para ofrecer soluciones de vivienda a los más pobres; establecer acuerdos de voluntades y estimular el asociacionismo entre propietarios (privados y ejidatarios), desarrolladores y gobierno para ofrecer suelo habitacional en la periferia de las ciudades y para ocupar los baldíos urbanos; reestructurar en profundidad la regularización de la tenencia de la tierra, haciendo que trabajen juntos los sectores agrario y urbano y reorientándola para que ofrezca seguridad integral en la tenencia del hábitat.

- En segundo lugar destaca la necesidad de ampliar el financiamiento para suelo y vivienda, lo que implica fortalecer los esquemas de ahorro previo-financiamiento-subsidio, para que la población más pobre pueda acceder a suelo urbanizado legal y vivienda e integrar el sistema nacional de subsidio al suelo y la vivienda. Igualmente, ampliar el apoyo crediticio de los organismos de vivienda. Implica también reestructurar a fondo el sistema fiscal a la propiedad, utilizándolo para inhibir y castigar la especulación, incentivar la ocupación de baldíos en las ciudades y para estimular el desarrollo urbano, siendo necesario recuperar el impuesto predial y las plusvalías que genera la actividad inmobiliaria y soportarlos técnicamente con la integración y modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros.
- En tercer lugar, es necesario hacer vivienda —y ciudad— por medio de macrodesarrollos, sumando esfuerzos y combinando fuentes de financiamiento, reduciendo costos y aportando al ordenamiento urbano (mejor localización, más espacio público, proyectos sustentables). Paralelamente, resulta fundamental reconocer legalmente, así como apoyar y encauzar la producción social de vivienda y la autoconstrucción, desarrollando de manera masiva proyectos de lotes con servicios, vivienda progresiva, fraccionamientos progresivos; reestructurando las regulaciones urbanísticas para que sean acordes al ingreso y la cultura de la población de muy bajo ingreso y enfatizando su localización, así como la de las acciones de vivienda institucional, cercanas e integradas al tejido urbano y con mucho más espacio público. Finalmente, revisar la política de reserva territorial, integrando todos los programas federales para mejorar su productividad y eficiencia.
- En cuarto lugar, recuperar el significado de definir usos del suelo y normas para localizar, dentro de las áreas urbanas, las infraestructuras y equipamientos, las actividades económicas y sociales y la población. Es fundamental que cada ciudad defina concertadamente donde sí y donde no urbanizar y defina los instrumentos que garanticen que esto se cumpla en el largo plazo. En tres o cuatro décadas, México alcanzará su máximo crecimiento demográfico, por lo que la velocidad de expansión urbana tenderá a disminuir (aunque es claro que el cambio demográfico mantendrá fuertes tasas de urbanización cuando menos por una década más y que será necesario construir casi la misma cantidad de viviendas que había en México entre

2000 y 2020). El reto, entonces, no es sólo definir los usos adecuados del suelo y respetarlos, sino reconocer que en el futuro el gran reto nacional será también recuperar y rehabilitar las ciudades y, dentro de ellas, sus centros históricos y cívicos, sus barrios y colonias y sus periferias, casi todas habitacionales de muy bajo ingreso e irregularidad en la tenencia de la tierra; ciudades que hemos construido sin orden ni concierto por más de cinco décadas.

### Otorgar prioridad a la movilidad y el transporte urbano

Una política de Estado que atienda la movilidad y los transportes en las ciudades y metrópolis debiera inducir un adecuado sistema de transporte público masivo, de tal forma que desaliente el transporte individual y privado. Para ello se requiere:

- En primer lugar, exigir una mayor incidencia del gobierno en la planeación, regulación, control y financiamiento del transporte público urbano, integrando los servicios y modos de transporte público en grandes sistemas urbano-metropolitanos que reduzcan las disparidades sociales para acceder a las infraestructuras y equipamientos urbanos; que mejoren la movilidad y accesibilidad de las personas y que contribuyan al reordenamiento y orientación del crecimiento de las ciudades.
- En segundo lugar, promover y desarrollar sistemas de transporte público para una oferta masiva que atienda una parte sustantiva de los viajes. Los sistemas tipo metrobús han demostrado alta eficiencia y capacidad, en proporción a los costos que requieren y las condiciones de la infraestructura y operación.
- En tercer lugar, crear esquemas de organización, gestión y operación del transporte público urbano, que permitan reconocerlo como un servicio público, que si bien debe permitir la ganancia económica de las empresas prestadoras del servicio, ésta no debe ser causa de exclusión de masas de pobladores de bajo ingreso o de baja calidad de los servicios.
- En cuarto lugar, hacer del transporte público masivo un espacio de participación para los transportistas, operadores, usuarios y gobierno local, a fin de que las decisiones sean más transparentes y permitan establecer nuevas formas de cálculo de tarifas, de cobro de pasaje, de remuneración al trabajo y al capital, así como de intervención del Estado por la vía de apoyos y/o subsidios, y también profesionalizar a los actores de los servicios de transporte público urbano.
- Finalmente, desarrollar conceptos tecnológicos y logísticos en materia de vialidad y transporte que incorporen la creación de corredores urbanos y no sólo rutas de transporte, y establecer un marco legal y un sistema de instrumentos, que comprometan a los tres ámbitos de gobierno para transformar y/o modernizar los sistemas de transporte público urbano existentes.

## Gestionar un territorio sustentable

La sustentabilidad del territorio requiere de un esfuerzo teórico importante para ubicarla en el contexto del desarrollo y de la urbanización, ya que más que un concepto ecológico es socioeconómico, espacial y político, en el que la crisis ambiental pone en riesgo la preservación de la naturaleza, y por lo tanto, del hombre, y es a la vez resultado de la crisis social, económica y política de todo el planeta y, especialmente, de los países subdesarrollados. En este sentido, debemos apreciarla como una forma de entender el mundo y de actuar en él, en la que se promueven las acciones de desarrollo (inversión, explotación y aprovechamiento de recursos), pero no a cualquier precio. La sustentabilidad debiera permitir definir hasta donde desarrollar sin afectar el equilibrio ambiental. Debiera considerar, cuando menos, las siguientes políticas:

- Adecuar la legislación a fin de poner a la sustentabilidad ambiental en el sitio estratégico que le corresponde, a fin de integrar los tres sistemas de planeación y resolver las lagunas, duplicidades y divergencias existentes entre las diversas leyes y reglamentos que atienden los fenómenos del desarrollo socioeconómico, el ordenamiento del territorio y el ambiente.
- Hacer de la sustentabilidad una estrategia "paraguas"; es decir, todas las acciones públicas, privadas y sociales debieran ser sustentables, para lo cual el gobierno requiere poner el ejemplo al resto de la sociedad.
- Crear las condiciones para procurar justicia ambiental. Una acción de esta naturaleza debiera considerar dos orientaciones: defender a la naturaleza de los excesos de la sociedad, y defender a los grupos sociales más vulnerables, que sufren los efectos de la insustentabilidad ambiental, estableciendo con claridad hasta dónde el derecho a la ciudad confronta los propósitos de preservación ambiental.
- Hacer de la política ambiental una política territorial, en la que los derechos de propiedad del suelo adquieren una gran relevancia. Se requiere recuperar ambientalmente el territorio y ordenarlo en todos sentidos. Restituir reservas, recuperar los terrenos nacionales y los derechos de vía; establecer políticas para conservar los ecosistemas y la biodiversidad y en algunos casos recuperarla; para restaurar el ambiente agredido y los paisajes; para normar, administrar y recuperar las tierras que corresponde al gobierno preservar como las playas y costas, los cauces de ríos y las áreas de lagos y lagunas.

La aplicación de esta política de Estado exige de recursos de toda naturaleza hasta ahora insuficientemente dotados, especialmente en las esferas estatal y municipal, para enfrentar, con una administración pública integrada y con organizaciones gubernamentales y funcionarios expertos, la complejidad del fenómeno urbano-regional-ambiental. Exige información actualizada, oportuna y de calidad, que garantice el acceso al conocimiento real de los fenómenos por atender. Exige finan-

ciamiento suficiente para valorar los bienes públicos ambientales, desarrollar la economía de las ciudades y dignificar las condiciones de vida de sus habitantes más pobres; financiamiento para realizar las obras públicas que requiere la recuperación de los recursos hídricos, el suelo y las cuencas atmosféricas; para reforestar el territorio y limpiar sus caminos y ciudades; para garantizar que los desechos municipales, industriales y peligrosos no sean un riesgo para la población o el ambiente. Todo ello bajo la premisa de que la sustentabilidad ofrece alta rentabilidad económica, por lo que desde perspectivas democráticas de mercado es posible atender las necesidades de las ciudades y regiones del país. Exige, finalmente, aprovechar los instrumentos existentes, fundamentalmente económicos (incentivos y desincentivos) y de participación corresponsable de la sociedad que son claros, eficaces, compartidos y realistas para convertir en acciones cotidianas las ideas y compromisos asumidos.

### **Hacia una nueva estrategia institucional**

#### **Promover un nuevo federalismo**

Como consecuencia de la emergencia de un país más democrático, con una sociedad más participativa a todo nivel y con exigencias regionales y locales de mayor autonomía y capacidad de decisión para el desarrollo, aparece la necesidad de renovar el pacto federal hacia un nuevo federalismo fundado en dos grandes características:

- La descentralización efectiva, entendida como cesión de poder de decisión; entrega de recursos para operar y traslado de funciones y atribuciones que, siendo de orden estatal, todavía las ejerce el gobierno federal o siendo locales las ejerce el gobierno federal o estatal.
- El fortalecimiento amplio de la estructura de gestión, administración y conducción, así como de los recursos de los gobiernos estatales y municipales, con énfasis en la participación social en las decisiones, en la formación de capital humano especializado en cada municipio del país y en la creación de nuevas perspectivas para allegarse de recursos públicos para las inversiones que exige el ordenamiento territorial y ambiental, especialmente en las ciudades (recuperación de plusvalías y la puesta en valor del impuesto predial).
- La adecuación de la legislación nacional y estatal, para que sea el municipio el centro de las decisiones territoriales-ambientales. Igualmente, para que cada municipio se reconozca como parte de territorios mayores —regiones, metrópolis— y asuma la responsabilidad que le toca, compartida con sus pares.

#### **Hacia una nueva planeación territorial-ambiental**

Entre los instrumentos de política que tiene México para prever y atender los fenómenos económicos, sociales, territoriales y ambientales, está la planeación. Su recuperación y reestructuración

son fundamentales para establecer nuevas bases para que los actores sociales acuerden cursos de acción ordenados y se reduzcan los riesgos que enfrenta hoy el proceso desordenado e insustentable que caracteriza al desarrollo mexicano. Esta recuperación implica necesariamente poner en su lugar la falsa dicotomía entre mercado y Estado que a lo largo de más de dos décadas ha caracterizado la política nacional. No puede existir un mercado fuerte sin un Estado fuerte que oriente, controle y facilite la acción de los actores sociales. Bajo este principio, es necesario asumir las siguientes orientaciones:

- a. *Territorializar la política de desarrollo por medio de una nueva planeación territorial-ambiental.* Es necesario complementar los enfoques vigentes de la política nacional y local centrados en lo global y sectorial, integrándolos a una visión territorial-ambiental de la política. El enfoque del desarrollo sería entonces de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (planeación regional, metropolitana-urbana y ambiental), como las vertientes de todo el quehacer gubernamental y social. Los planes de desarrollo (nacional, regionales, estatales, municipales) tendrán como eje estas vertientes o enfoques. Deberá diferenciarse con claridad el enfoque territorial y ambiental de la política, versus el impacto que toda política tiene en el territorio y el ambiente. Si se asume que el ámbito espacial (regional-urbano) del desarrollo debe ser el orientador y coordinador de los relativos a la planeación global y sectorial, la puesta en práctica de políticas de desarrollo territorial-ambiental requiere de un esfuerzo institucional para integrar las acciones de sus dependencias y organismos sectoriales con los de la sociedad, hacia los objetivos de desarrollo de las regiones (y los municipios) donde estas acciones se aplican.
- b. *Transformar la planeación territorial-ambiental.* Las necesidades y requerimientos de la población son factores que guían el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo este cambio. Por ello, se la concibe como un instrumento de cambio social que se aplica con la comunidad, una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo que es posible realizar. Planificar hoy es un proceso sociopolítico de gestión, acuerdo y toma de decisiones entre los principales actores del fenómeno a planificar (gobierno y sociedad), cuyos resultados se asientan y formalizan en un documento con fuerza legal que llamamos plan. Permitiría —y exige como condición central para su aplicación— hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, normada por la Ley de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, normada por la Ley de Protección al Ambiente. Cada una es operada por su respectiva secretaría y cuenta con su plan. Lo grave es que no existe coordinación entre estos sistemas, porque no se ha entendido que los tres actúan sobre un mismo fenómeno —el desarrollo nacional— desde tres enfoques. El énfasis está entonces en la participación

social en las decisiones; en la gestión y el acuerdo entre actores para asumir corresponsablemente los cursos de acción; en los instrumentos (regulación, organización, participación, fomento, financieros; de información, etcétera); en la ejecución de lo acordado, lo que implica procesos de seguimiento, de “observación” y de evaluación efectivos.

c. *Establecer orientaciones para un ordenamiento del territorio, las metrópolis y las ciudades.*

El ordenamiento territorial-ambiental debe sustentarse en políticas que permitan atacar desde su estructura los problemas económicos, sociales y ambientales en el territorio, haciéndolo viable económicamente, especialmente las regiones y dentro de ellas las metrópolis y las ciudades, reduciendo sus disparidades sociales y protegiendo el ambiente y los recursos naturales. Este enfoque implica establecer diversas orientaciones, a saber:

- *Recuperar el ordenamiento territorial.* En razón de lo anterior, la propuesta de “territorializar” las políticas y acciones sectoriales se basa en una estrategia que considera al territorio como elemento central de las políticas de distribución de la población, de las actividades económicas y sociales y de la acción pública en general, a lo que debiéramos llamar ordenamiento territorial. Su significado es fundamental al tener como elementos centrales a las regiones y la necesidad de planificar y desarrollar el medio rural integrado con el urbano, bajo el principio de que un campo (agropecuario, forestal, pesquero) y una ciudad productivos, ordenados y sustentables, permiten elevar la productividad, mejorar las condiciones de vida de la población de las regiones y reducir los riesgos de insustentabilidad. El ordenamiento territorial es un buen negocio para todos los actores sociales; *contrario sensu*, regiones y ciudades desordenadas y sin proyecto de largo plazo son arena de la ingobernabilidad.
- *Establecer una política nacional metropolitana.* Una política nacional metropolitana requiere partir de dos fenómenos de gran importancia:

- El primero es que México transita de una estructura socioespacial urbana a otra mayormente metropolitana. Cada vez más población, capacidad económica y poder de decisión se concentran en las aglomeraciones metropolitanas del país.
- El segundo es que las relaciones económicas, sociales, culturales, científicas y políticas adoptan formas de red cuyos nodos o centros se ubican en las grandes ciudades; esto conforma una estructura de red o redes de ciudades-región, en la que tiende a predominar el flujo y/o la relación con otra aglomeración, por encima de las propias de su jurisdicción político-administrativa. Se conforman así regiones metropolitanas.

¿Quién y bajo qué criterios y políticas determina que algunas aglomeraciones concentren más o menos población y actividades económicas y sociales? ¿Alguien determina desde una visión nacional-regional la especialización de las ciudades y metrópolis, los enlaces entre ellas, el papel que debe



cumplir cada una en el sistema urbano nacional (SUN) o los límites que no debe rebasar, por ejemplo en concentración de población o huella ecológica? Resulta fundamental que el gobierno federal se responsabilice de una estrategia nacional y mesorregional, que permita decidir cierta especialización funcional (¿dónde localizar el empleo?), las magnitudes de concentración y los enlaces interurbanos. Igualmente, desarrollar las reglas del juego para el desarrollo coordinado de las metrópolis interestatales e intraestatales, lo que implica una agenda metropolitana nacional que incluya: la definición de las políticas y servicios de interés metropolitano; las necesidades de legislar en esta materia dando rango constitucional al fenómeno y garantizando la obligatoriedad en la coordinación intergubernamental en las metrópolis; las orientaciones para una visión homogénea de las metrópolis en cuanto a su planeación, administración, financiamiento, gestión y gobierno; la participación ciudadana en las decisiones bajo principios de gobernanza democrática; la propuesta de políticas, estrategias e instrumentos para establecer y operar una política metropolitana nacional, especificando qué corresponde a quién entre las tres esferas de gobierno en las metrópolis. En síntesis, la concreción de una visión urbano-metropolitana compartida por los actores públicos, sociales y privados para el país.

- d. *Orientar la construcción de infraestructura para la producción, a partir de un concepto claro de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.* La infraestructura es más que un soporte para las actividades productivas y sociales; es un activo fijo para el desarrollo de las regiones y para la gran unidad productiva que es la ciudad. Se requiere establecer con claridad el papel de cada elemento de infraestructura en las regiones, dentro del sistema urbano nacional y dentro de cada ciudad, por su capacidad de apoyar la especialización y complementariedad de los territorios. Un ejemplo claro son las vialidades, desde carreteras y caminos, hasta libramientos y avenidas que, al ser diseñadas sin una política de suelo (derechos de vía generosos; usos a lo largo de los trayectos; recuperación de plusvalías generadas por la obra, etcétera), se convierten en problemas por la ocupación prácticamente inmediata de usos indeseados y por conurbaciones inadecuadas; conceptualizarlas como corredores ayudaría mucho a darles un mejor aprovechamiento y mantener en el largo plazo sus características y cualidades. De la misma forma se deben conceptualizar otras infraestructuras, sean líneas de energía, presas, entre otras. Las consideraciones de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental debieran ser centrales en sus decisiones.
- e. *Orientar el desarrollo rural hacia la concentración planificada de la población y las actividades económicas.* Con el propósito de reducir los riesgos de deterioro sobre la naturaleza, facilitar la organización y conducción de la economía y ofrecer a las mayorías mejores estándares de vida, el desarrollo rural debe asumirse bajo nuevas políticas que incorporen la producción agraria a la dinámica del desarrollo. La revisión de estrategias sobre arraigo poblacional en las áreas rurales, resulta de especial importancia ya que hasta ahora no se ha tomado en cuenta que la presión poblacional sobre un campo

empobrecido aleja aún más a los campesinos e indígenas del modelo de desarrollo vigente y sólo alienta la emigración. Bajo esta óptica, en algunos casos la movilización y concentración de población rural en ciudades, puede considerarse como deseable, lo que implica cuestionar la generalización y aplicación homogénea de estrategias o conceptos relativos a la migración campo-ciudad como fenómenos intrínsecamente inadecuados o no deseables.

#### Hacia nuevas estructuras de planeación, gestión e información para el desarrollo territorial sustentable

Se requieren nuevas estructuras de administración pública para atender los fenómenos territoriales-ambientales que resuelvan el carácter multifactorial, intergubernamental y complejo que tienen estos fenómenos. Para operar requieren: autonomía relativa de las estructuras de administración pública existentes; capacidad ejecutiva de actuación; autonomía financiera, patrimonio propio y capacidad para procurar recursos; participación ciudadana en sus estructuras directivas y/o consultivas, según cada caso. Las nuevas estructuras podrían ser:

- a. *Consejos urbanos.* Corresponden a estructuras participativas con capacidad de decidir, junto con el gobierno, las orientaciones del desarrollo territorial-ambiental, bajo el principio de la gobernanza democrática. Deberían establecerse en todos los ámbitos territoriales (nacional, estatal, municipal, metropolitano), en los que la planeación participativa tome forma real.
- b. *Institutos territoriales-ambientales de planeación integral* (desde uno nacional hasta los requeridos por regiones, estados, metrópolis y municipios). Estos institutos deberán contar con un cuerpo técnico experto responsable de elaborar participativamente los planes y proyectos, y desarrollar los procesos técnicos para dar seguimiento y evaluar la acción de los órganos y empresas responsables de los sectores y/o funciones territoriales-ambientales. Es central que cuenten con una estructura directiva colegiada, en la que participen los representantes de la sociedad y no sólo el gobierno, especialmente en los municipios y las metrópolis, con el propósito de contar con más elementos para que el proyecto o visión de largo plazo acordado se cumpla al margen de los cambios de gobierno.
- c. *Agencias o corporaciones para el desarrollo territorial-ambiental* (desde una nacional hasta las necesarias para las regiones, metrópolis y ciudades). Actuarían como instrumentos de ejecución de una estrategia de competitividad para la región, metrópoli o ciudad; coordinarían las acciones en diferentes campos relacionados con el mejoramiento de la productividad territorial de las empresas, incrementando inversiones y apoyando el desarrollo de capacidades laborales; desarrollarían las estrategias para la creación de infraes-

estructuras, equipamientos y servicios en forma competitiva y ambientalmente sustentable, con el propósito de maximizar la generación de excedentes económicos y financieros que permitan potenciar los recursos públicos disponibles y su aporte al desarrollo integral de las entidades federativas y los municipios.

- d. *Empresas de servicios territoriales-ambientales.* Con la finalidad de incorporar nuevas formas de gestión y servicio público en los territorios, principalmente metrópolis y ciudades, así como promover una adecuada administración de nuevas áreas de actividad en la que los sectores privado y social, bajo un esquema claro de responsabilidades y garantías recíprocas, puedan establecer mecanismos de cooperación con el sector público en la provisión de equipamientos y servicios, aparece la necesidad de constituir empresas de cooperación financiera público-privada y/o social, para establecer las modalidades de coinversión para el desarrollo del equipamiento, la infraestructura y los servicios necesarios en la ejecución de los proyectos estructurantes y compensatorios en las metrópolis y ciudades, mediante la figura de arrendamiento, concesión o permisión, en cuyo caso los gobiernos directamente involucrados asumen las formalidades contractuales, con la consiguiente determinación de los derechos y obligaciones aplicables de acuerdo con el derecho público y civil.
- e. *Observatorios y sistemas de información territorial-ambiental.* Es fundamental que cada ciudad y metrópoli cuente con un observatorio responsable de integrar y operar el sistema de información y el de indicadores, debiendo tener como objetivos:
  - Crear un espacio institucional y ciudadanizado para “observar” (dar seguimiento y verificar) los procesos y hechos principales que afectan el desarrollo socioespacial y ambiental, como instrumento de gobernanza para mejorar las políticas públicas y la acción de los actores sociales involucrados.
  - Contar con información homogénea, cotidiana, sistemática, científica, comparable y permanente sobre las características y problemas fundamentales del territorio, manejada con bases de datos y sistemas de información geográfica (SIG).
  - Construir los indicadores fundamentales para atender las necesidades de información, análisis y planeación y evaluación de los procesos socioespaciales y ambientales y para dar seguimiento sistemático al cumplimiento de las políticas públicas.

En la llamada sociedad del conocimiento, la información de calidad, pertinente, actualizada, transparente y confiable es un recurso de alto valor económico y político.

## La participación social y la gobernanza

Debe quedar claro que el Estado mexicano tiene legal y legítimamente la atribución de coordinar, orientar y controlar los procesos de desarrollo nacional, entre los que destacan cada día más, por su problemática y complejidad, el territorio y el ambiente. También debe quedar claro que a lo largo de las últimas tres décadas, el Estado perdió capacidades para cumplir con su responsabilidad constitucional y que por ello ha irrumpido la sociedad actuando directamente en la “cosa pública”. A partir de estos conceptos se entiende que la participación social debe ser producto de la organización y la capacidad para desarrollar visiones concertadas e interdependientes sobre los temas y asuntos que afectan a toda la comunidad y, sobre todo, de la reconstrucción del tejido social, a partir de un modelo democrático y participativo, capaz de reducir las contradicciones del modelo económico de acumulación y las propias del Estado. Asume esta participación la forma o figura de gobernanza que involucra, por una parte, una forma diferente de gobernar, más horizontal y participativa, exigiendo cambios y adecuaciones en las estructuras gubernamentales, en sus bases legislativas y sus formas de organización; y por la otra, propone formas de corresponsabilidad social en las tareas del desarrollo. La pregunta a resolver entonces, es ¿cómo convertir la participación social y la política en un proyecto compartido? Probablemente cuando se cumplan algunas condiciones esenciales como las siguientes:

- Reconocer desde el Estado que sólo se puede gobernar con el concurso de los actores sociales.
- Reconocer que se requieren fórmulas más eficientes, estables y participativas para gobernar y que para ello la territorialización de las políticas públicas y la politización del territorio (entendida como su internalización estratégica en la política) son cuestiones que en muchas comunidades están claras, siendo necesario su incorporación a la acción gubernamental.
- Reconocer desde la sociedad que se requiere cooperar con los otros y con el gobierno para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad.
- Luchar por un proyecto común que reconozca todas o cuando menos sus facetas más importantes, que tenga una perspectiva de largo plazo.
- Trabajar por alcanzar lenguajes comunes o al menos entendibles para los diversos actores.
- Tener claro que nadie puede llevarse la mayor ganancia y que tampoco puede haber perdedores. La clave es ganar-ganar y esto tiene sentido cuando existe un reconocimiento real del otro, un respeto por su posición y la capacidad para ceder como condición para que los demás también cedan.
- Hacer del asociacionismo, la cooperación, el acuerdo, la concertación, formas principales de hacer política. Las visiones en red por encima de relaciones verticales, tienden a resolver metodológica y organizativamente esta necesidad; pero actuar y organizarse en red

requiere de nuevos conocimientos, nuevas estructuras institucionales y formas de percepción de la democracia y la política.

Desde la visión territorial, la gobernanza debe operar en las estructuras interdependientes de ciudades que conforman: conurbaciones, metrópolis, megalópolis o ciudades región (la ciudad como nodo regional), con historia, procesos de configuración y perspectivas tan peculiares y casuísticas que sus problemas y soluciones sólo pueden ser atendidos desde su propia estructura y de la mano con los "otros".

Es necesario orientar los mayores esfuerzos a la atención de lo principal (estratégico), aquello que impacta otros espacios sociales y cuya solución provoca reacciones en cadena virtuosas. Todo indica que es necesario regresar a la política, rescatar la política (democracia), y los instrumentos centrales para ello son: un Estado de derecho recuperado, un gobierno democrático y eficaz y la participación creciente y efectiva de los ciudadanos y sus organizaciones.





## Quinta sección

Políticas para el desarrollo territorial incluyente







## **Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente**

*Carlos Bustamante Lemus\**

El presente trabajo se propone mostrar que a pesar de que el país ha puesto en práctica una política macroeconómica de estabilización y de apertura comercial a ultranza, ésta no ha producido un crecimiento económico suficiente que fortalezca al país, tampoco ha logrado integrar a la planta productiva existente en el territorio mexicano desde el momento en que el paradigma neoliberal fue impuesto, ni mucho menos ha logrado sacar de los niveles de desigualdad y pobreza a la población mexicana, como el gobierno mexicano lo ha venido ofreciendo y prometiendo a sus ciudadanos desde 1982.

Nuestra explicación en este caso se resume en lo siguiente: Los gobiernos mexicanos no han fomentado la participación social de gran parte de los sectores sociales y económicos nacionales (con excepción de un pequeño grupo de grandes empresarios industriales y financieros ligados con el capital externo y con altas esferas del poder público), los cuales, al no considerarse incluidos en los beneficios que las políticas ofrecen, prefieren seguir desarrollándose de manera endógena y auto-sostenible, sin depender del apoyo gubernamental, muy a pesar de que los efectos que producen sus respuestas a las políticas aplicadas deriven en una gran distorsión de la economía que está afectando de manera estructural a la economía, sociedad, política y cultura de nuestro país, que se refleja, entre otras cosas, en un gran auge de emigrantes mexicanos al exterior, en busca de mejores ingresos y en los elevados índices de informalidad en las diversas actividades económicas.

### *Estructura general de la exposición*

Se parte de una somera definición de lo que debe entenderse por políticas estructurales, para después explicar en que ha consistido la política de ajuste estructural basada en el paradigma neoliberal de la

---

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Con la valiosa colaboración técnica del sociólogo Iván Sánchez Cervantes.

globalización; los principales instrumentos de política y programas empleados en los últimos años, que intentan incidir en una reorganización de la población y de las actividades económicas del territorio mexicano. Se presentan algunos indicadores de los efectos regionales que ellos han producido, para enseguida reflexionar en torno a dos de las principales razones por las que las políticas públicas en este sentido han producido efectos diferentes a los propuestos originalmente: una se refiere a la limitada capacidad del gobierno mexicano para identificar y comprender la situación real que viven los habitantes regionales y locales, capacidad que está limitada principalmente por una falta de participación social efectiva de los actores sociales que están envueltos en las políticas; y la otra, complementada con la primera, se refiere a que los gobiernos mexicanos no han entendido que una de las principales fuerzas con las que cuenta nuestro país es la población, con sus capacidades endógenas para sobrevivir por años a los embates de la liberalización abrupta y, por lo tanto, no saber identificar dichas fuerzas y capacidades en los diversos centros y regiones del país, los cuales si se reconocieran, podrían llegar a ser importantes generadores de crecimiento local y regional y contribuir al cambio estructural para el desarrollo socioeconómico de México.

#### *Definición de políticas estructurales*

Por políticas estructurales entendemos a todas aquellas acciones sistemáticas y premeditadas del aparato gubernamental que tienen como objetivo transformar cualitativamente la base económica y social sobre la que se sustenta la vida de una nación o región. "El cambio estructural se considera como una fuente capaz de ejercer un fuerte impacto sobre el crecimiento de la productividad, ya que las productividades marginales sectoriales difieren entre sectores, lo que lleva a diferencias de productividad y divergencia económica entre estados y regiones, reflejadas en la estructura sectorial del empleo (Lewis, 1954; Kaldor, 1996, 1968; Paci y Pagliaru, 1997; Ecurra, 2001"; Asuad, N., 2001).

En este sentido, las políticas macroeconómicas de corte neoliberal que han adoptado los gobiernos mexicanos desde la crisis de 1982, se propusieron cambiar esa base económica, política y social con la que se había sustentado nuestro país por más de cuarenta años bajo el paradigma de la sustitución de importaciones y con resultados que ponen en duda la efectividad de sus políticas.

#### *Caracterización del modelo económico neoliberal puesto en práctica por los gobiernos mexicanos*

En México dicho modelo neoliberal ha sido implementado por sus gobiernos desde finales del año 1982, casi inalterado hasta ahora y con un alto grado de ortodoxia. Si bien es cierto que las principales variables macroeconómicas se han mantenido controladas, principalmente los índices inflacionarios, la inestabilidad cambiaria, los niveles de endeudamiento y el adelgazamiento del aparato estatal mediante un proceso de privatización de empresas estatales (cuadro 1), sin embargo, esto ha servido más para presentar una imagen al exterior que justifique periódicamente la recontractación del pago de la deuda externa y el acceso a nuevos préstamos de la banca internacional a gobierno y empresarios de México.

Cuadro 1

**Privatización de las empresas de participación estatal de México,  
1982-2000**

<i>Concepto</i>	<i>1982 1/</i>	<i>1988 1/</i>	<i>1994 2/</i>	<i>2000 2/</i>
Organismos descentralizados	102	89	81	74
Empresas con participación mayoritaria	744	252	106	80
Fondos en fideicomiso	231	71	28	21
Empresas con participación minoritaria	78	0	0	0
En proceso de privatización	n.a.	n.a.	363 3/	274 4/
Nuevas EPE creadas	n.a.	n.a.	48 3/	78 4/
<i>EPE existentes al final del año</i>	<i>1 155</i>	<i>412</i>	<i>215</i>	<i>175</i>

1/ Fuente: Ángeles, 1997: 45.

2/ Fuente: Presidencia de México, 2000, Sexto Informe Presidencial, México.

3/ Representa la suma de las EPE registradas solamente de 1990 a 1994.

4/ Representa la suma de las EPE registradas entre 1995 y 2000.

Dicha estrategia ha repercutido relativamente en una desaceleración de la actividad económica y en un empeoramiento de los niveles de desigualdad y empobrecimiento de la población mexicana en la mayor parte del país, aunque agudizado en aquellas regiones que históricamente han sido excluidas de los pocos logros del crecimiento económico en nuestro país y de la globalización y que continúan en condiciones de atraso y miseria (cuadro 2). Gran parte de esta situación es producto de las decisiones de inversión en los espacios territoriales y en actividades económicas que implican una mayor y más rápida redituabilidad a las inversiones privadas y de una cada vez menor atención del gobierno mexicano a los problemas estructurales que demanda la nación en su conjunto, como son salir del atraso, reducir los altos niveles de dependencia económica, tecnológica y política y de la pérdida gradual de competitividad de nuestro aparato de producción que expulsa crecientemente mano de obra y que la obliga a emigrar del país en busca de empleos más dignamente remunerados.

Cuadro 2

**México. Índice y grado de marginación por entidad federativa, 2000**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población total</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Lugar nacional</i>
Aguascalientes	944 285	0.973	Bajo	28
Baja California	2 487 367	1.268	Muy bajo	30
Baja California Sur	424 041	0.802	Bajo	27
Campeche	690 689	0.702	Alto	8
Coahuila de Zaragoza	2 298 070	1.202	Muy bajo	29
Colima	542 627	0.687	Bajo	22
Chiapas	3 920 892	2.251	Muy alto	1
Chihuahua	3 052 907	0.780	Bajo	26
Distrito Federal	8 605 239	1.529	Muy bajo	32
Durango	1 448 661	0.114	Medio	17
Guanajuato	4 663 032	0.080	Alto	13
Guerrero	3 079 649	2.118	Muy alto	2
Hidalgo	2 235 591	0.877	Muy alto	5
Jalisco	6 322 002	0.761	Bajo	25
México, Estado de	13 096 686	0.605	Bajo	21
Michoacán de Ocampo	3 985 667	0.449	Alto	10
Morelos	1 555 296	0.356	Medio	19
Nayarit	920 185	0.058	Alto	14
Nuevo León	3 834 141	1.393	Muy bajo	31
Oaxaca	3 438 765	2.079	Muy alto	3
Puebla	5 076 686	0.720	Alto	7
Querétaro de Arteaga	1 404 306	0.107	Medio	16
Quintana Roo	874 963	0.359	Medio	20
San Luis Potosí	2 299 360	0.721	Alto	6
Sinaloa	2 536 844	0.010	Medio	15
Sonora	2 216 969	0.756	Bajo	24
Tabasco	1 891 829	0.655	Alto	9
Tamaulipas	2 753 222	0.691	Bajo	23
Tlaxcala	962 646	0.185	Medio	18
Veracruz - Llave	6 908 975	1.278	Muy alto	4
Yucatán	1 658 210	0.381	Alto	11
Zacatecas	1 353 610	0.298	Alto	12

Fuente: Estimaciones de Conapo con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

La atención prioritaria que se ha dado al control de los indicadores macroeconómicos, ha requerido reorientar un gran porcentaje del producto generado hacia el pago de deuda externa e interna a costa del sacrificio de la inversión pública de largo plazo en renglones que implicarían un verdadero desarrollo económico y no solamente para el crecimiento de unas cuantas actividades económicas (como las industrias maquiladoras) que generan una baja capitalización para México.

La aplicación de este modelo ha traído consigo cambios estructurales que se han reflejado en una dinámica de crecimiento regional y urbana diferenciada, vinculada básicamente con la especialización productiva prevaleciente en las distintas regiones y ciudades (mapas 1 y 2), reforzada por las inversiones públicas y privadas preferenciales. La ejecución de este modelo implica también un viraje del carácter del Estado, ahora como facilitador, promotor o gestor del desarrollo, más que como generador y empresario del mismo; las fronteras territoriales prácticamente desaparecen con la casi total eliminación de las barreras comerciales al exterior, al tiempo que las regiones interiores nacionales se van configurando por empresas que desarrollan procesos de alta complejidad tecnológica en forma de nichos aislados de maquila para exportación (casos de la industria automotriz y la electrónica), pero sin trasladar dicha tecnología al capital humano local (mapas 3 y 4).

Mapa 1

#### Producción bruta total del sector secundario por entidad federativa, 2003



Fuente: Elaboración propia con base en, INEGI, Censos Económicos 2004, México. Edición 2006.

Mapa 2

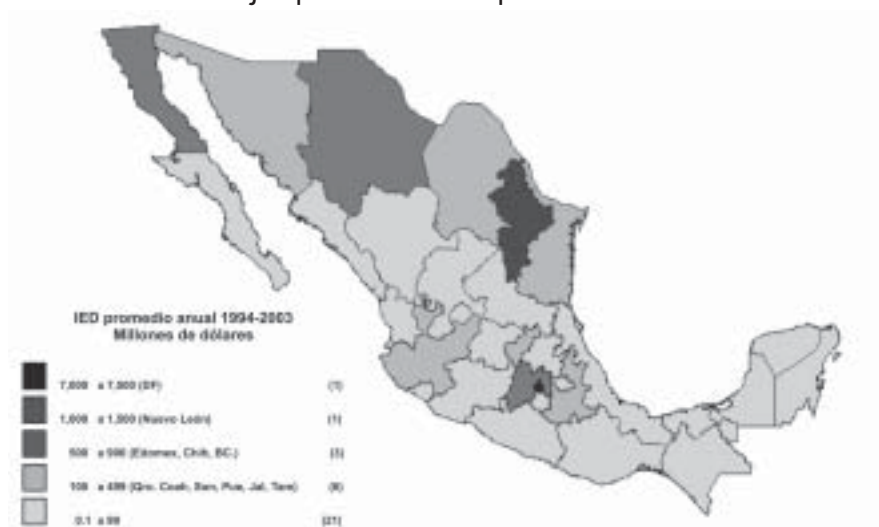
Personal ocupado en el sector secundario por entidad federativa, 2003



Fuente: Elaboración propia con base en, INEGI, Censos Económicos 2004, México. Edición 2006.

Mapa 3

México: inversión extranjera promedio anual del periodo 1994-2003



Fuente: Gasca, José, "Reconfiguración Espacial y nuevos ejes territoriales a partir del TLCAN". 9o Encuentro Nacional de la Amecider, México, DF. 2004.

Mapa 4

**México: inversión extranjera directa acumulada por entidad federativa, 94-2003**



Fuente: José Gasca, "Reconfiguración Espacial y nuevos ejes territoriales a partir del TLCAN." 9o Encuentro Nacional de la Amecider, México, DF. 2004.

Ante ese crecimiento desbordante del capital transnacional y su penetración en los espacios territoriales de regiones menos industrializadas, las cuales por sus niveles de vida operan con costos de materias primas y mano de obra baratos, los dueños y gobiernos en donde se genera ese gran capital han adquirido una gran influencia entre las instituciones bancarias y financieras internacionales para orientar las políticas en los niveles supranacionales, nacionales y subregionales. Dentro de esta realidad, surge la discusión acerca del debilitamiento y pérdida gradual de soberanía de los estados nacionales para definir sus políticas de desarrollo con una visión endógena y nacionalista.

Dentro de este contexto, resurgen los planteamientos teóricos de algunos economistas clásicos y modernos como Adam Smith (1976)[1776], Alfred Marshall (1920), Joseph Schumpeter (1956) [1923], Jane Jacobs (1975)[1969], quienes han enfatizado la capacidad innovadora de los empresarios que saben aprovechar el conocimiento acumulado para crear y crecer; así como otros economistas y planificadores como Peter Hall (1994), Mokyr (1995) y Fujita y Thisse (1997), quienes al retomar el carácter innovador de los individuos o grupos de individuos y trasladarlo hacia las aglomeraciones urbanas, han enfatizado la situación real de importantes centros industriales y urbanos que han decaído porque no han sido capaces de adaptarse y cambiar ante las nuevas circunstancias. En cambio, aquellos que han sabido ser flexibles y adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, han podido no solamente sobrevivir, sino hasta resurgir como centros líderes de innovación y con ventajas competitivas sobre otras menos innovadoras.

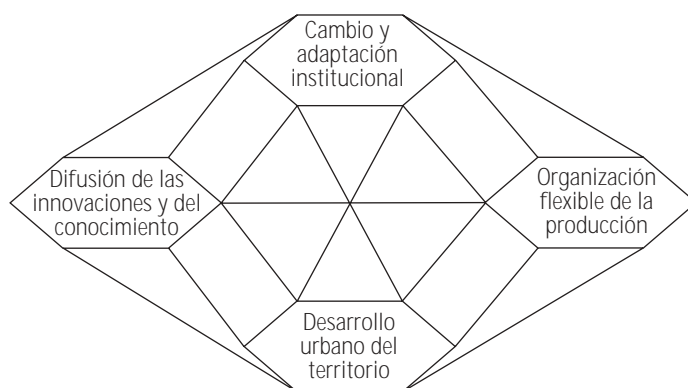
La presentación de estos planteamientos teóricos es de gran importancia para este trabajo por dos razones principales: Una se refiere a la actualidad que han adquirido los conceptos de desarrollo sustentable y desarrollo endógeno (Bairoch, 1988 y 1991; Fujita y Thisse, 1997; Berg, 1992; Berliant y Wang, 1993; Vázquez B., 2005) y la otra se refiere a los factores que afectan el ambiente para estimular o retrasar las fuerzas del desarrollo endógeno, entre las que destacan las políticas públicas.

### Desarrollo sustentable y endógeno

Este explica al desarrollo sustentable y sostenido como un proceso de crecimiento y cambio estructural en el que las comunidades locales están comprometidas por su interés en mejorar sus niveles de vida y satisfacer las necesidades y demandas de su colectividad. Entender estos procesos, ayuda a comprender mejor las fuerzas del desarrollo que condicionan los procesos de acumulación de capital en donde el desarrollo empresarial (emprendedor) y la formación de redes de empresas, la difusión de sus innovaciones y el conocimiento, se convierten en lo que Marshall (*op. cit.*) llamaba las economías externas y Richardson (1995) denominaba economías de la aglomeración, las cuales, a su vez, inducen a los procesos de desarrollo urbano del territorio, así como al cambio y modernización de la actividad económica y social a través de las relaciones de producción, intercambio y consumo de bienes y servicios (o sea, la organización del sistema de producción en forma de red), lo cual va modificando también las instituciones, entre ellas las de gobierno. Todos estos factores y procesos son mecanismos que impulsan la acumulación de capital, elevan la productividad y sientan las bases para el bienestar social y el desarrollo a mediano y largo plazos (esquema 1).

Esquema 1

#### Los mecanismos del desarrollo endógeno



Fuente: Antonio Vázquez Barquero, "Las nuevas fuerzas del desarrollo", España, 2005.



Con la expansión cada vez mayor que cobra la globalización, se dice repetidas veces que “lo local” o “los sistemas locales” o el conocimiento científico y tecnológico son los principales motores del crecimiento. Aunque podemos decir que, en realidad, siempre lo han sido y no solamente en la globalización. Lo que más bien está soslayado es que tanto en el desarrollo urbano, como en el desarrollo regional, local o nacional, el factor omnipresente es la capacidad innovadora de los individuos o grupos de individuos al aportar su genialidad, conocimiento o experiencia, al servicio de una actividad, conjunto de actividades, con los que se benefician en primera instancia quien o quienes introducen ese nuevo conocimiento y, después, la comunidad, región, país, etcétera, desde donde se aplica y difunde a través de las relaciones de intercambio.

El nuevo paradigma se caracteriza entonces, por el papel clave que juega la fragmentación de procesos de producción y distribución debido al desarrollo de la informática y el conocimiento. Este acelera la creación de nuevas tecnologías, que inducen a la complejidad y diversidad de saberes; el aprendizaje de esas nuevas tecnologías incentiva la interacción social en los procesos de producción-distribución-consumo, lo que genera la aparición de regiones innovadoras. La acción de todas estas fuerzas innovadoras y de competencia moldean continuamente los territorios.

Así como los cambios económicos y políticos en curso se convierten en herramientas útiles para la acción en un contexto de continuas transformaciones económicas, tecnológicas, políticas e institucionales, de igual manera los individuos, grupos o sectores de ellos, también requieren de la interacción social, conocimientos adquiridos y de un ambiente externo que los incentive a crear, a innovar e incorporar ese saber para el bien individual y/o común de la sociedad.

El ya mencionado ambiente externo, que puede ser limitante o acelerador de los procesos de innovación y crecimiento, está identificado principalmente por:

1. las llamadas externalidades (ventajas de localización, economías de la aglomeración, economías de urbanización y dinámica urbana en general); y
2. las políticas públicas (de desarrollo económico, industrial y regional) diseñadas e instrumentadas por los gobiernos nacionales, regionales y/o locales. Ambas están estrechamente vinculadas y se puede decir que tanto las primeras condicionan las políticas públicas, como que también las segundas influyen y condicionan las primeras.

#### *Relación sociedad-gobierno*

En la medida que los gobiernos sepan identificar, entender y alentar a los individuos, grupos de individuos, sectores de la sociedad que son los que impulsan y le dan vida a las actividades cotidianas inherentes de esa localidad, ciudad o región determinada, en esa medida, podrán diseñar políticas acordes con sus necesidades, problemas y demandas que le produzcan a esos individuos o grupos continuar aportando (o cooperando, si así se quiere decir) sus conocimientos o innovaciones para mejorar los

procesos productivos y distributivos, los cuales, a final de cuentas, redundarán en aumentos de productividad y con niveles de competitividad en los mercados regionales, nacionales y hasta globales.

Entre los problemas que surgen son sobre todo, la falta de correspondencia entre los intereses de Estado y los intereses de los funcionarios que encabezan las burocracias estatales y que, como los caracterizan Rondinelli, *et al.* (1989), Gurr y King (1987) o Slater (1989), son factores de tipo externo e interno. Entre los primeros están los intereses de los grandes empresarios capitalistas, representados por las empresas multinacionales, los bancos internacionales privados y públicos y las organizaciones internacionales de ayuda económica y social. Entre los segundos pueden distinguirse las fuerzas políticas, económicas y sociales internas locales, regionales o subnacionales del propio país, así como la estructura de organización interna del propio aparato de gobierno, en sus diversas instancias o niveles (local, estatal, regional y nacional). En esta presentación no podemos profundizar en cómo cada una de estas fuerzas influyen o condicionan las decisiones para orientar las políticas de desarrollo. Lo que sí podemos decir aquí es que lo hacen y muchas veces de manera tan decisiva que pueden ya sea alentar los procesos de avance o retrasar y hasta distorsionar o deformar dichos procesos, con las consecuencias en el proceso de desarrollo o atraso de una sociedad, ya sea ésta local, regional, estatal o nacional.

### **La participación social como factor esencial en las políticas públicas**

Otro factor muy importante en la toma de decisiones del aparato gubernamental cuando diseña, instrumenta e implementa sus políticas es ignorar o limitar la participación social en su quehacer político. Con frecuencia los gobiernos diseñan sus políticas con una información muy limitada o prejuiciada sobre el fenómeno o problema que desean atender o resolver. Lo anterior se debe fundamentalmente a la rapidez con la que quieren trabajar u ofrecer resultados o por los factores de influencia que los presionan u orientan para mirar hacia dicho fenómeno o problema en un determinado sentido. ¿Cuántas veces gobiernos de varios países gastan cantidades muy significativas de dinero en encuestas o levantamiento de datos, los cuales a final de cuentas no van a analizar? En cambio, se ha demostrado que hacer participar a los actores sociales que van a ser afectados o a estar involucrados en las políticas, tiende a elaborar políticas más acordes con las necesidades y problemas reales que urgen resolverse.

### **Y ¿a qué se debe tal importancia?**

A que al haber participación social, se garantiza que en el diseño e instrumentación de las políticas queden incluidos los temas de interés y necesidades de los actores sociales involucrados y que éstos, a su vez, colaboren y cooperen en la implementación de las políticas (la colaboración puede darse en varios sentidos: discusiones, consulta, mano de obra, equipo, inversiones, organización local y políti-

ca, etcétera), asegurando con todo ello los resultados de acuerdo con los objetivos planteados desde el diseño y elaboración de dichas políticas.

### La participación social en las políticas públicas en México

Algunos de los problemas que se observan en las políticas públicas de este país se encuentran en la falta de participación social dentro de las decisiones de política económica nacional, regional y locales, las cuales por diversas razones ignoran la importancia de actores sociales clave para el desarrollo económico y social. Esto se intentará explicar a continuación.

A pesar de que desde principios de los años setenta se estableció la Ley General de Planeación (1971), con base en la cual todos los planes de desarrollo y programas de gobierno deberían hacerse mediante consulta pública, dicha consulta se ha realizado con muy bajos niveles de participación (consulta pública no implica necesariamente participación social). Esta consulta pública ha quedado prácticamente reducida a una serie de eventos políticos de carácter protocolario, en donde el aparato de gobierno invita a algunos grupos representantes o líderes de los sectores obrero, campesino, social (normalmente académicos o jefes vecinales) y a representantes de algunos grupos empresariales y de la banca comercial. A los asistentes se les presenta un resumen de lo que intenta ser el Plan Nacional de Desarrollo, por capítulos temáticos, se les invita a exponer sus puntos de vista a ese respecto, los cuales muy pocas veces son tomados en cuenta al elaborar la versión definitiva para fines de publicación oficial, con las excepciones de aquellas demandas o necesidades previamente pactadas con un pequeño grupo de capitalistas y políticos, quienes han previamente delineado los puntos básicos y objetivos del plan y finalmente oficializan dicho PND al publicarlo en el *Diario oficial* para comenzar a implementarlo.

Cuando se implantó la apertura comercial en la primera década de los ochentas, por ejemplo, muchos de los empresarios industriales pequeños y medianos no entendían siquiera cuáles serían los alcances de dicha apertura, ni tampoco que tal estrategia iría a durar por tantos años. Solamente algunos políticos de alto rango, ligados a grandes capitalistas ya con fuertes nexos con el capital extranjero, eran los que entendían los objetivos e intereses de la apertura, así como los beneficios que ella les iba a producir. Lo mismo sucedió con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y no fue sino hasta que los empresarios comenzaron a protestar y a reclamar una mayor participación, a finales del sexenio del presidente Salinas, cuando se empezaron a instalar grupos mixtos de consultoría para negociar los términos del tratado. A partir de entonces, se han ido creando en algunos sectores de la economía otros grupos desde donde se hacen escuchar las opiniones y necesidades de los empresarios e inversionistas. En el ámbito social ha sucedido algo similar. Las organizaciones populares y organismos no gubernamentales (ONG) han logrado conseguir líneas de acceso más ágiles a los programas sociales de gobierno como los de vivienda, y los programas sociales que se han implementado en los dos últimos sexenios.

En el ámbito de política económica, sin embargo, muchos micro, pequeños y medianos empresarios industriales manufactureros (los que en conjunto representan actualmente más de un 98 por ciento de las empresas industriales del país), que desde la implantación del neoliberalismo no se han sentido identificados con las estrategias de política económica y con la falta de una política industrial general para todos los sectores manufactureros, han seguido operando en el mercado conforme a sus propias capacidades endógenas para adaptarse a las nuevas circunstancias del ambiente generado dentro del paradigma del ajuste estructural y de la liberalización de barreras al comercio y los servicios, con la adopción de nuevas tecnologías y formas de organización para operar, con el propósito de sobrevivir y hasta volver a crecer, aun sin la intervención del gobierno.

#### *Los programas de desarrollo regional*

Con el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se hizo una nueva propuesta para lo cual se ha redefinido una nueva regionalización del país que reconoce 5 macrorregiones: Noroeste, Noreste, Centro-occidente, Centro-país y Sur-sureste. Se trata en realidad, de una división sin sustento teórico-metodológico que no contribuye a definir una mejor integración de los espacios regionales, sino que, en algunos casos, favorece su fragmentación. Dicha regionalización pretende, en todo caso, mantener un cierto grado de correspondencia entre los diferentes niveles y sectores de la administración gubernamental y los territorios en que operan los principales programas y proyectos regionales planteados en el sexenio.

El desarrollo regional y urbano en la administración de Vicente Fox, según dice el PND, ha intentado “impulsar la vocación económica de las meso regiones (*sic*) a través del fomento a la competitividad, la dotación de infraestructura, la canalización de inversión pública y privada hacia proyectos estratégicos de desarrollo y la provisión de servicios públicos que fortalecen las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de cada región” (Fox, 2005).<sup>1</sup> Con esta idea, se establecieron varios programas estratégicos o megaproyectos de carácter regional y urbano, entre los que destacan los siguientes (cuadro 3):

---

<sup>1</sup> Vicente Fox, Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2004, México, 2005.

Cuadro 3

**Principales megaproyectos de desarrollo regional y urbano, 2000-2006**

<i>Nombre</i>	<i>Localización</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Principales instrumentos</i>
Programa de Desarrollo de la Frontera Norte	Estados fronterizos del norte del país	Desarrollar y fortalecer los vínculos comerciales con los países socios del TLCAN	Apoyo y financiamiento para la infraestructura carretera y comercial
Programa de Desarrollo de la Escalera Náutica	Estados litorales del noroeste del país (BC, BCS, Sonora, Sinaloa y Nayarit)	Desarrollo turístico e inmobiliario	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y urbana
Proyecto de Gran Visión para la Región Centro	Estados interiores del centro del país más el norte de Veracruz	Desarrollo comercial e industrial	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera, portuaria y urbana
Plan Puebla-Panamá	Estados interiores del centro-oriental, sur, Pacífico sur y península de Yucatán	Desarrollo comercial, industrial y turístico	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera y turística
Programa de Ordenación del Territorio	Todos los estados del país	Ordenamiento en los usos de suelo y reservas territoriales	Apoyo y financiamiento a la infraestructura urbana
Programa Hábitat	Todos los estados del país	Desarrollo inmobiliario y ordenamiento del Sistema Urbano Nacional	Apoyo y financiamiento a la infraestructura urbana mediante la construcción de vivienda popular a través del fondo Hábitat y Red-Ciudad
Programa Suelo-Reserva Territorial	Todo el territorio nacional	Desarrollo urbano e inmobiliario	Acciones del Inventario de Suelo que permita establecer criterios y estrategias para apoyar la toma de decisiones en materia de adquisición de suelo para vivienda en 65 ciudades del Sistema Urbano Nacional

Fuente: elaboración propia.

**Comportamiento de los recursos públicos**

En términos regionales el gasto programable devengado del sector público presupuestario presenta un patrón de alta concentración territorial, que es una tendencia no modificada en el largo plazo y que refleja un comportamiento procíclico donde a mayor crecimiento económico mayor inversión pública, lo cual acentúa las disparidades regionales. Entre 1995 y 2000, periodo sexenal de Ernesto Zedillo, la gran franja centro recibió 64.0 del gasto programable nacional, mientras que entre 2001 y 2004, años del gobierno de Vicente Fox, aumentó a 66.8%; en tanto, la franja norte del país redujo

su participación de 19.9 a 19.2%, en esos periodos, respectivamente; mientras que la franja sur pasó del 12.2 al 12.0% del total (cuadro 4).

Cuadro 4

**Gasto programable devengado del sector público presupuestario por nivel territorial por periodo presidencial (%)**

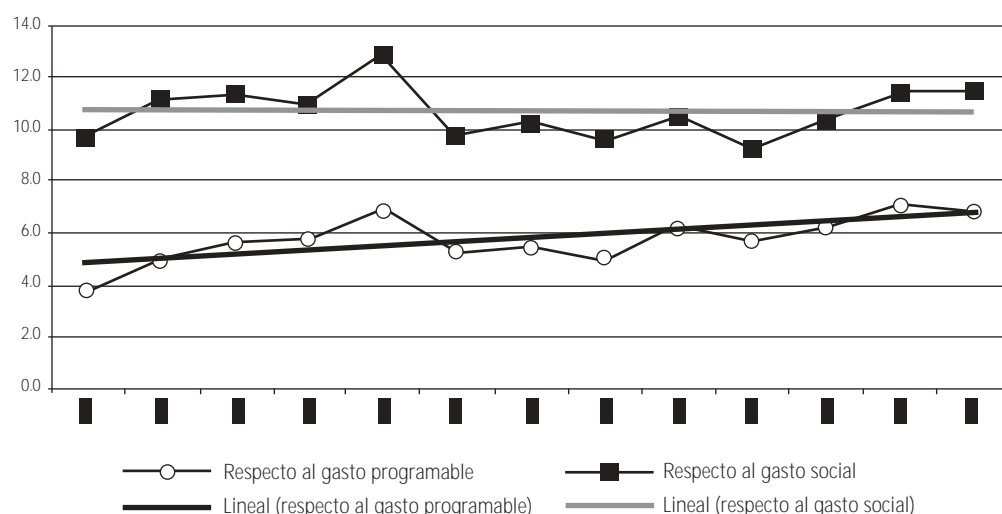
<i>Franja, macrorregión y entidad federativa</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2001-2004</i>	<i>Franja, macrorregión y entidad federativa</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2001-2004</i>
Total nacional	100.0	100.0	NORTE	19.9	19.2
			Noroeste	7.5	6.7
Nacional asignable	96.1	98.1	Baja California	2.2	2.0
			Baja California Sur	0.7	0.6
CENTRO	64.0	66.8	Sinaloa	2.4	2.0
Centro-norte	3.8	3.4	Sonora	2.2	2.1
Aguascalientes	1.2	0.9	Norte	6.2	6.3
San Luis Potosí	1.6	1.4	Chihuahua	2.4	2.4
Zacatecas	1.0	1.0	Coahuila de Zaragoza	2.4	2.0
CENTRO-OCCIDENTE	9.8	9.1	Durango	1.4	2.0
Colima	1.0	0.9	Noreste	6.3	6.2
Guanajuato	2.5	2.5	Nuevo León	3.2	2.8
Jalisco	3.4	3.0	Tamaulipas	3.1	3.4
Michoacán	2.2	2.0	SUR	12.2	12.0
Nayarit	0.8	0.7	Sur	7.9	7.3
CENTRO-ESTE	40.7	46.1	Chiapas	3.2	2.7
Distrito Federal	28.3	34.4	Guerrero	2.3	2.3
Hidalgo	2.1	2.0	Oaxaca	2.4	2.3
Edo. de México	5.0	4.8	Península de Yucatán	4.3	4.7
Morelos	1.1	1.0	Campeche	2.1	2.5
Puebla	2.4	2.3	Quintana Roo	0.7	0.7
Querétaro	1.1	1.1	Yucatán	1.5	1.6
Tlaxcala	0.6	0.5			
ESTE	9.8	8.2	En el extranjero	0.7	0.4
Veracruz	6.9	6.2	No dist. geográficamente	3.2	1.6
Tabasco	2.9	2.0			

Fuente: Elaborado con base en: SHCP, que clasifica la información proporcionada por las dependencias y entidades públicas, quienes determinan los criterios de distribución del gasto por entidad federativa; Anexo del Quinto Informe de Gobierno 2005; y, Ángel Bassols, "Investigaciones urbanas y regionales de México: ¿Para conocer o transformar una realidad?", en Humberto Muñoz (coord.), La sociedad mexicana frente al tercer milenio, Miguel Ángel Porrúa y Coordinación de Humanidades, UNAM, 1999.

En este sentido, los recursos destinados a fortalecer algunas regiones y centros urbanos requieren de apoyos económicos complementarios, como los destinados a los micro, pequeños y medianos empresarios manufactureros, comerciantes y prestadores de servicios, los cuales son los mayores generadores de empleo e ingreso para los trabajadores. Es decir, se trata de impulsar un proceso de desarrollo endógeno de acumulación de capital en las economías regionales del país.

Gráfica 1

**México: porcentaje del gasto presupuestario en desarrollo regional y urbano, 1990-2002**



**Algunas consideraciones sobre la dispersión social, territorial y económica**

En términos territoriales, se han estado preferenciando sólo aquellas zonas o distritos que ya cuentan con ventajas de localización y otras economías, como las de aglomeración, para inversiones sin riesgo en sectores preferenciales de la actividad económica. Esto ha dejado prácticamente fuera a grandes extensiones territoriales y grupos de población (cuadros 4 y 5).

Cuadro 5

**Características principales de las unidades económicas por entidad federativa y sector, 2003**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Unidades económicas</i>		<i>Personal ocupado</i>		<i>Producción bruta total</i>	
	<i>Total</i>	<i>Sector secundario</i>	<i>Total</i>	<i>Sector secundario</i>	<i>Total</i>	<i>Sector secundario</i>
República mexicana	3 005 157	347 676	16 239 536	5 194 941	6 317 178 777	3 721 414 106
Aguascalientes (01)	33 604	3 706	202 009	82 305	73 503 678	54 209 277
Baja California (02)	61 812	4 971	557 515	276 061	156 969 383	93 847 223
Baja California sur (03)	16 905	1 485	92 224	16 358	21 216 172	7 385 356
Campeche (04)	22 900	2 362	128 920	39 977	282 978 569	263 843 859
Coahuila de Zaragoza (05)	66 469	6 878	551 108	256 832	252 077 077	201 249 362
Colima (06)	20 438	2 139	93 621	19 117	30 346 634	19 199 172
Chiapas (07)	93 814	9 978	302 120	60 836	119 380 178	95 922 064
Chihuahua (08)	79 185	7 608	707 514	386 263	205 787 495	145 550 402
Distrito Federal (09)	342 454	28 994	2 842 874	601 406	1 470 252 061	364 100 234
Durango (10)	37 864	4 313	216 591	88 934	58 632 617	41 562 969
Guanajuato (11)	150 746	18 619	731 350	268 567	270 219 910	202 715 868
Guerrero (12)	95 016	15 266	305 650	53 858	48 016 392	20 512 360
Hidalgo (13)	62 521	7 305	243 974	89 174	109 249 064	92 387 557
Jalisco (14)	214 623	25 865	1 219 494	399 220	381 513 179	232 346 022
México, Edo. de (15)	364 921	36 096	1 533 201	502 402	534 334 595	368 382 489
Michoacán de Ocampo (16)	141 426	21 988	466 512	107 784	92 546 853	38 343 342
Morelos (17)	63 647	6 487	230 715	52 715	68 926 708	49 455 076
Nayarit (18)	29 896	2 943	118 964	22 256	19 626 604	9 001 430
Nuevo León (19)	110 148	12 022	1 008 854	389 784	528 069 974	318 213 373
Oaxaca (20)	107 075	17 572	302 860	63 941	93 014 564	69 646 200
Puebla (21)	165 237	27 997	649 927	237 244	209 835 848	153 309 095
Querétaro de Arteaga (22)	42 495	4 624	277 336	110 896	117 542 929	81 972 504
Quintana Roo (23)	29 079	2 189	216 564	22 549	53 597 311	8 670 240
San Luis Potosí (24)	63 762	6 894	308 813	115 698	103 143 296	76 078 161
Sinaloa (25)	64 611	6 526	370 192	77 680	77 086 525	30 588 686
Sonora (26)	66 660	7 488	444 677	165 152	133 524 978	84 054 891
Tabasco (27)	44 186	4 426	211 734	53 723	198 766 598	171 052 607
Tamaulipas (28)	85 319	7 507	589 207	255 016	204 185 666	142 428 566
Tlaxcala (29)	38 241	5 635	125 008	53 207	34 258 925	28 214 919
Veracruz (30)	184 668	20 143	738 647	181 614	271 787 398	203 148 065
Yucatán (31)	62 799	12 123	313 892	107 588	66 498 314	34 287 941
Zacatecas (32)	40 869	4 029	137 469	36 784	30 289 282	19 734 796

Fuente: INEGI, 2005, Censos Económicos Industriales 2003. México.



Los gobiernos mexicanos no han fomentado la participación social de gran parte de los sectores sociales y económicos nacionales (con excepción de un pequeño grupo de grandes empresarios industriales y financieros ligados con el capital externo y con altas esferas del poder público), los cuales, al no considerarse incluidos en los beneficios que las políticas ofrecen, prefieren seguir desarrollándose de manera endógena, sin depender del apoyo gubernamental, muy a pesar de que los efectos que producen sus respuestas a las políticas aplicadas deriven en una gran distorsión de la economía y que está afectando de manera estructural a la economía, sociedad, política y cultura de nuestro país (gran auge de emigrantes mexicanos al exterior en busca de mejores ingresos y elevados índices de informalidad en las diversas actividades económicas).

Siguen imperando las decisiones particulares del gran capital privado —nacional y extranjero— en la orientación de las inversiones hacia los espacios territoriales que ya ofrecen ventajas de localización y que algunos han caracterizado como regiones ganadoras y en sectores específicos de la economía que se han caracterizado en los últimos lustros como los más dinámicos, tales como las industrias maquiladoras de partes automotrices, electrónica, de la confección de prendas de vestir y de las industrias de la construcción, de alimentos, farmacéutica y metal mecánica, así como también los servicios comerciales, bancarios y financieros.

Por lo tanto, los estados de la República mexicana en donde se localizan algunos centros regionales dinámicos son los que atraen las inversiones privadas, tales como los de la frontera norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y sus ciudades capital, así como las viejas metrópolis de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, o los centros turísticos y portuarios; aunque todos ellos sin una inversión gubernamental significativa. En cambio, aquellas entidades federativas que se han caracterizado por sus altos índices de marginación y pobreza, continúan manteniéndose en esa condición.

Las condiciones del mercado internacional, sobre todo la del precio alto de los hidrocarburos ha generado el ingreso de divisas al país que no eran esperados siquiera por los miembros de los tres poderes de gobierno. Ello ha permitido al gobierno ampliar sus programas de desarrollo social, sobre todo en la atención a la salud, a los problemas de vivienda (Programa Hábitat) y de atención a la pobreza extrema. Pero más que todo, a aumentar su gasto administrativo o gasto corriente de tal manera, que algunos especialistas preocupados ya comparan la situación de descapitalización y dispendio de los recursos generados con la que se presentó durante los últimos años de la administración de López Portillo y que fue la que generó la gran crisis financiera de 1982, y que originó la caída de la economía nacional a niveles que aún en la actualidad no hemos podido recuperar.

Los patrones de urbanización en México, casi al igual que los del mundo en general, han cambiado en las últimas décadas. Las grandes ciudades metropolitanas han empezado a crecer ya no tan rápido como hace treinta años, mientras que ciudades que eran más pequeñas o medianas, han aumentado considerablemente su tamaño. En este proceso, la población tiende a seguir los mercados de mano de obra, los cuales se van abriendo a partir del movimiento de las plantas manufactureras

grandes y medianas a lo largo de los principales caminos y carreteras a manera de corredores o enlaces, dejando a las industrias más pequeñas y microindustrias en el centro de las viejas ciudades. Este rápido proceso de urbanización se ha hecho muy notorio por el tamaño de los problemas que parece traer consigo, tales como: asentamientos humanos irregulares, absorción de tierras agrícolas periféricas, deterioro ambiental, congestionamiento vehicular, violencia e inseguridad pública.

Y en términos de la geografía de los asentamientos humanos, lo que se ha provocado también es un crecimiento disperso y desordenado en donde se sigue fomentando el crecimiento incontrolado de centros urbanos que carecen de tierras aptas para la expansión urbana y de suficiente agua para consumos doméstico e industrial, mientras que muchos otros espacios territoriales con recursos abundantes de tierra y agua permanecen casi deshabitados y sin la suficiente infraestructura para aprovechar esos recursos. Se han impulsado los programas de construcción y modernización carretera para hacer accesible la penetración del capital inmobiliario o del comercio extranjero, pero siguen olvidados los grandes proyectos para conservar y optimizar el aprovechamiento de nuestros recursos escasos. Pruebas de ello son los grandes afluentes fluviales de los ríos Pánuco, Papaloapan, Usumacinta y Grijalva, que año con año se van al mar, sin que logre avanzarse en la construcción de presas de almacenamiento para riego y consumo urbano y para generar más energía eléctrica.

Con las políticas urbanas o de ordenamiento territorial tampoco se ha demostrado que las ciudades pequeñas o medianas tengan el suficiente equipamiento de infraestructura y servicios públicos que demanda su crecimiento dinámico y expansivo. Puede decirse que prácticamente no ha habido construcción de nuevos caminos carreteros transversales que conecten al país en las direcciones oriente-poniente, la península bajacaliforniana ha seguido casi totalmente abandonada por los mexicanos (no así por los estadounidenses), pues sigue casi con la misma estructura carretera de hace sesenta años; se han perdido vías ferroviarias, no se construyen nuevos puentes entre los ríos y barrancas, ni presas de almacenamiento alrededor de las ciudades rodeadas por montañas, ni mucho menos para el control de los cauces ribereños o para ampliar los distritos de riego, etc. En general, ha faltado imaginación, amor por la patria o interés para detener o controlar los movimientos migratorios del país hacia donde las posibilidades de obtener un ingreso más decoroso o suficiente para reproducirse a sí mismos. Todos estos problemas y carencias son mayores que lo que los gobiernos federales, estatales y locales están ofreciendo con esta “nueva” visión de políticas urbano-regionales.

Por otro lado, aunque en el mismo sentido, las políticas destinadas al sector rural también han mostrado su ineficiencia e insuficiencia para generar una efectiva productividad y competitividad en los mercados nacionales y mucho menos los internacionales. Si bien es cierto que los indicadores nacionales muestran un aumento en la productividad del sector agropecuario, esto se debe fundamentalmente al decremento en la PEA ocupada en ese sector, lo cual es sólo un efecto del empobrecimiento del campo y que trae como consecuencia los altos índices de emigración a las ciudades y al exterior. Otra muestra de ello son las pérdidas en competitividad que han observado productos primarios y manufacturados típicamente mexicanos como la plata, el cobre, el azúcar, el chile, etc. En

respuesta a dicha problemática, el gobierno mexicano ni siquiera se interesa por detener las corrientes migratorias hacia las grandes ciudades del país y hacia el mercado de trabajo de Estados Unidos de América, a pesar de los cientos de mexicanos que pierden la vida anualmente por cruzar nuestras fronteras o por la desintegración familiar y proceso desnacionalizador que se está acrecentando y que amenaza la unión nacional. Por el contrario, ahora se muestra interesado en buscar la manera de obtener provecho de las fuertes cantidades por concepto de remesas de los trabajadores mexicanos a sus familias, en lugar de revaluar la riqueza que dichos emigrantes generan en el exterior y que aquí se persiste en subestimar y subvaluar en términos salariales.

### **Algunas consideraciones finales**

Después de estudiar el comportamiento de los grandes indicadores de desempeño de la economía nacional y su distribución en las entidades federativas del territorio mexicano, puede observarse que no obstante la estrategia persistente de los gobiernos mexicanos por desconcentrar los procesos de crecimiento de las actividades económicas, preferenciando inversiones públicas e incentivando el desarrollo de centros industriales y urbanos en las ciudades medias y pequeñas, los grandes centros metropolitanos y entidades en donde están asentados, siguen manteniendo una enorme distancia de aquellas entidades que históricamente se han mantenido rezagadas del desarrollo nacional (cuadro 6).

Cuadro 6

**PIB y PIBPC por entidad federativa 1980 y 2003**

<i>Entidad federativa</i>	<i>1980</i>			<i>2003</i>			<i>1980-2003</i>
	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>PIBPC</i>	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>PIBPC</i>	<i>TCMAPIB</i>
República mexicana	885 681.19	6 684 683	13.25	1 508 240.01	104 213 503	14.47	2.34
Aguascalientes	5 630.29	519 439	10.84	18 864.74	1 012 110	18.64	5.40
Baja California	21 269.51	1 177 886	18.06	48 540.54	2 786 944	17.42	3.65
Baja California Sur	3 841.76	215 139	17.86	8 855.27	476 673	18.58	3.70
Campeche	3 919.29	420 553	9.32	18 156.66	750 078	24.21	6.89
Coahuila	14 840.69	1 557 265	9.53	26 978.08	2 478 146	10.89	2.63
Colima	23 484.65	346 293	67.82	66 996.40	576 702	116.17	4.66
Chiapas	23 192.02	2 084 717	11.12	51 788.12	4 295 692	12.06	3.55
Chihuahua	5 492.59	2 005 477	2.74	8 147.64	3 313 171	2.46	1.73
Distrito Federal	246 475.70	8 831 079	27.91	321 766.69	8 813 276	36.51	1.17
Durango	11 127.00	1 182 320	9.41	20 125.39	1 542 945	13.04	2.61
Guanajuato	96 116.56	3 006 110	31.97	155 922.33	4 986 280	31.27	2.13
Guerrero	26 628.89	2 109 513	12.62	56 681.32	3 236 344	17.51	3.34
<i>Entidad federativa</i>	<i>1980</i>			<i>2003</i>			<i>1980-2003</i>
	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>PIBPC</i>	<i>PIB</i>	<i>Población</i>	<i>PIBPC</i>	<i>TCMAPIB</i>
Hidalgo	17 429.17	1 547 493	11.26	24 394.48	2 350 717	10.38	1.47
Jalisco	13 197.07	4 371 998	3.02	20 638.38	6 700 215	3.08	1.96
México, Edo. de	61 296.68	7 564 335	8.10	95 658.84	14 217 493	6.73	1.95
Michoacán	22 066.13	2 868 824	7.69	35 059.00	4 198 576	8.35	2.03
Morelos	9 982.91	947 089	10.54	21 551.11	1 678 689	12.84	3.40
Nayarit	7 655.54	726 120	10.54	8 024.48	984 352	8.15	0.20
Nuevo León	54 926.27	2 513 044	21.86	108 627.81	4 112 602	26.41	3.01
Oaxaca	13 606.17	2 369 076	5.74	22 095.03	3 668 513	6.02	2.13
Puebla	29 082.44	3 347 685	8.69	52 747.34	5 422 609	9.73	2.62
Querétaro	8 301.95	739 605	11.22	26 434.05	1 543 993	17.12	5.16
Quintana Roo	4 722.17	225 985	20.90	22 080.60	1 014 654	21.76	6.94
San Luis Potosí	13 111.33	1 673 893	7.83	26 955.68	2 386 716	11.29	3.18
Sinaloa	19 313.41	1 849 879	10.44	30 884.93	2 722 768	11.34	2.06
Sonora	21 057.74	1 513 731	13.91	40 991.12	2 409 841	17.01	2.94
Tabasco	11 713.35	1 062 961	11.02	17 354.44	2 021 046	8.59	1.72
Tamaulipas	27 098.34	1 924 484	14.08	48 039.78	3 048 421	15.76	2.52
Tlaxcala	4 204.79	556 597	7.55	8 215.43	1 038 789	7.91	2.96
Veracruz	47 379.54	5 387 680	8.79	61 939.48	7 251 304	8.54	1.17
Yucatán	10 646.22	1 063 733	10.01	20 750.90	1 760 729	11.79	2.94
Zacatecas	6 871.02	1 136 830	6.04	12 973.94	1 413 115	9.18	2.80

Lo anterior nos debe llevar a todos los mexicanos, especialistas, técnicos, planificadores, políticos y pueblo en general, al debate serio acerca de la visión que tenemos y el horizonte al que aspiramos de desarrollo regional y urbano. Por muchos años se ha venido insistiendo por muchos académicos, planificadores y políticos de que hay que combatir las desigualdades y disparidades regionales. Sin embargo, no se precisa qué tipo de igualdades se pretende lograr. ¿Acaso será una igualdad de regiones pobres en donde los centros metropolitanos deban perder su primacía y dinamismo para dar paso a un crecimiento disperso basado en mexicanos sin patrimonio contratados en los servicios al turismo (como lo han venido insinuando en los últimos días algunos empresarios y funcionarios al prever el agotamiento de nuestros yacimientos petroleros) o en obreros maquiladores de empresas que poco o nada de tecnología le transfieren a los mexicanos para seguir dependiendo inexorablemente de la tecnología extranjera? ¿O estaremos acaso hablando de la igualdad regional en donde las tradicionales regiones metropolitanas nacionales estén casi olvidadas de los procesos de modernización por falta de una inversión pública suficiente y eficiente y con una base social y económica basada en la informalidad y la anarquía?

Éstas y otras son preguntas cruciales que debemos debatir para llegar a acuerdos en donde no impere solamente la voluntad y la noción de desarrollo de los políticos y empresarios globalizados, sino la voluntad e intereses de los grupos regionales y locales, muchos de los cuales posiblemente prefieran una región en donde se preserve y respete su medio ambiente natural, pero en donde pueda haber un desarrollo agropecuario sustentable o turístico ecológico, pero no necesariamente como los grandes desarrollos de Cancún o Miami que tanto ambicionan desarrollistas inmobiliarios y hoteleros.

Diversas evidencias teóricas y empíricas señalan que el equilibrio territorial óptimo resulta prácticamente imposible de lograr, ya que depende de diversos factores tales como la dotación inicial de recursos, necesarios a la producción, con la que cuentan las regiones para su desarrollo, la capacidad innovadora de los individuos que pueblan las regiones para aumentar la productividad y competitividad y de un ambiente social y político e institucional favorable para la expansión de sus habilidades. Sin embargo, también es cierto que algunas regiones a pesar de poseer en abundancia esa dotación física-geográfica inicial, de todas formas se mantienen bajo una situación de rezago por la falta de alguno o algunos de los otros factores señalados, lo cual repercute en su dinámica interna de desarrollo económico y afecta de manera clara las condiciones de vida de su población.

Hasta ahora, el proceso de reestructuración económica y territorial no ha sido homogéneo, ya que no incorpora grandes espacios regionales, sino solamente algunos centros urbanos regionales o corredores geográficos y económicos que lideran los nuevos procesos de crecimiento y articulación hacia los grandes centros metropolitanos nacionales y extranjeros (principalmente de los EUA). Mientras tanto, muchas otras regiones y ciudades permanecen casi excluidos de los procesos de crecimiento moderno, con excepción de algunos enclaves de turismo y explotación petrolera, pero en los cuales ya se han mostrado conflictos por la forma tan unilateral en la que se instrumentan las

acciones “desarrolladoras regionales” del gobierno mexicano y que privilegian intereses particulares a los colectivos de los grupos que habitan regiones enteras. Ejemplos de ello han podido verse en los litorales de Nayarit y Sinaloa, en donde se desplaza a los pobladores de las zonas de manglares, para efectos de desmonte y construcción de infraestructura de la Escalera Náutica, o en las presas la Parota y el Cajón, o el caso del proyecto aeroportuario frustrado en Atenco, Estado de México.

Se hace entonces evidente que dicho desarrollo no solo depende de la canalización de inversiones, sino de la irradiación de beneficios reflejados en la distribución del ingreso, junto con la consolidación de procesos económicos internos expresados en la conformación de grupos de capital, cuyo impacto territorial pueda sostenerse en el tiempo, con una distribución efectiva del trabajo y mecanismos de inversión sostenidos y congruentes con las necesidades de los actores sociales de la propia región o ciudad en donde se esté dirigiendo el programa de inversiones de referencia.

El desarrollo económico regional en nuestro país se ha caracterizado históricamente por ser una economía que basa su crecimiento en la explotación de recursos naturales, pero sin añadir casi valor agregado ni tecnología nueva a esos procesos de tipo extractivo primario. Peor aún, dichos procesos en muy poco han beneficiado a la población que habita las regiones de explotación. Ejemplos de ello han sido las zonas mineras del norte, en donde los obreros y sus familias viven en condiciones de miseria similares a las existentes en los poblados rurales de los EUA a finales de la década de los veinte; o los campesinos de la llamada “Faja de Oro” en el norte de Veracruz entre los años 1930-50; o los pobladores rurales de las áreas aledañas a las grandes presas de Uxpanapa y El Infiernillo, en Oaxaca y Chiapas, o los campesinos y rancheros desplazados por la explotación petrolera en el sur de Veracruz, Tabasco y Chiapas. Cuando la población local o regional ha llegado a recibir alguna prebenda bajo la forma de indemnización o ayuda social, una vez que las obras entran en operación o los recursos se agotan, dicha población local vuelve a ser ignorada para continuar su supervivencia inercial y, la mayoría de las veces, entra en un proceso acelerado de empobrecimiento y marginación.

Esta práctica de exclusión por parte de los gobiernos mexicanos ha generado con el tiempo, una desconfianza mutua entre los sectores de población regional y local acerca de las políticas públicas que intentan incursionar en las regiones con más índices de marginación en el país, lo cual resulta en una resistencia casi permanente o simple rechazo hacia los proyectos de desarrollo, vinculados principalmente con infraestructura, reordenamiento territorial o aprovechamiento de los recursos naturales de su entorno.

Es por todo ello que la implementación de megaproyectos regionales como el de la Escalera Náutica, en el Noroeste del país o el del Plan Puebla-Panamá, en la región Sur-Sureste, por ejemplo, han encontrado tanta resistencia y han mostrado avances poco considerables, aunque con una serie de contradicciones regionales previas que involucran la destrucción de vastas zonas de reserva biótica, desplazamiento y expulsión de habitantes locales de sus posesiones históricas, alimentadas por los intereses de empresarios e inversionistas furtivos que poco entienden la preservación del patrimonio y la soberanía nacional, pero sí mucho de negocios globalizados.

Ya basta que gobierno y empresarios mexicanos se lamenten por el desplazamiento gradual que la economía de este país está sufriendo por parte de otras economías verdaderamente en desarrollo, como las de India, Corea del Sur o China, mientras nuestras regiones y población se empobrecen y pierden su patrimonio. Debemos vernos a nosotros mismos: qué recursos verdaderamente poseemos, cuáles tienen las otras naciones —vecinas y distantes— y ver cuáles son nuestras ventajas comparativas y competitivas; cómo podemos negociar, invertir, competir dentro de nuestro propio país sin un proteccionismo parcial hacia las grandes compañías; cómo podemos también negociar, invertir o asociarnos con otras naciones que por décadas hemos casi ignorado. Tenemos un gran recurso en abundancia: el recurso humano —calificado y medianamente calificado— que ha demostrado en el extranjero (en donde si hay condiciones institucionales y políticas) generar riqueza y crecer económicamente; tenemos a una de las más grandes y mejores universidades del mundo (la UNAM), fuente del conocimiento y de la innovación, pero seguimos negándonos el derecho de poder crear y crecer económica e intelectualmente para buscar nuestro desarrollo y bienestar.

Finalmente, se refuerzan las propuestas acerca de la necesidad urgente de que grandes empresarios y gobierno mexicano entiendan la necesidad de “calentar” o acelerar la economía en su conjunto, dejando atrás el mito de que los salarios más altos van a generar una mayor inflación. Debe darse un mayor impulso real con apoyo efectivo a las fuerzas endógenas que existen en diversos centros regionales de México en dos aspectos fundamentales: uno es la participación efectiva en los procesos de diseño e implementación de políticas que incluyan las necesidades de amplios sectores de la población que no han sido tomados en cuenta para desarrollarse de manera formal. El segundo aspecto consiste en que esta inclusión debe ser acompañada de apoyos técnicos y crediticios a las mipymes y de asesoría para ampliar y fortalecer las cadenas de producción, complementadas con una serie de estrategias y acciones públicas claras y transparentes que no den lugar a prácticas de cooptación y corrupción. Todo lo cual repercutirá en otra actitud de grandes sectores que actualmente se desenvuelven dentro de la llamada “informalidad” o “ilegalidad”, para entender los beneficios que traería para todos los actores sociales y económicos una política incluyente y de verdadera cohesión social, de beneficio para México.

## Bibliografía

- Asuad, N., *et al.*, 2001, “Convergencia y cambio estructural en el crecimiento económico de las entidades federativas de México, 1980-2000”, en 9o. Encuentro Nacional de la AMECIDER, UNAM, México, D. F. octubre.
- Bustamante, C., J. Delgadillo, J. Gasca, S. Rodríguez, A. Sánchez y F. Torres, 2005, “Evaluación de la política urbana y regional del gobierno de Fox y algunas alternativas”, en el XXI Seminario De Economía Mexicana 2005. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (libro electrónico en cd).

- Gasca, J., 2001, "Reconfiguración espacial y nuevos ejes territoriales a partir del TLCA", en 9o. Encuentro Nacional de la AMECIDER, UNAM, México, D. F., octubre.
- INEGI, 2005, Censos Económicos Industriales 2003. México.
- INEGI, 2001, XII Censo General de Población 2000. México.
- Jacobs, J., 1975, Economía de las ciudades. Barcelona, Ed. Península.
- Marshall, A., 1920 [1890], Principles of economics. Londres: Macmillan.
- Mokyr, J., 1995, "Urbanization, technological progress, and economic history", in: Giersch, H. (ed.), Urban agglomeration and economic growth. Berlin: Egon-Sohmen Foundation/Springer.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de México 2000, Sexto Informe Presidencial. México.
- Richardson, H. L., 1995, "Economies and diseconomies of agglomeration", in: Giersch, H., *op. cit.*, pp. 123-155.
- Schumpeter, J., 1956, Teoría del desenvolvimiento económico. México, FCE.
- Slater, D., 1989, "Territorial power and the peripheral state. The issue of decentralization", Development and Change, vol. 20, Londres: Sage: 501-31.
- Smith, A., 1976 [1776], The wealth of nations. Oxford, Oxford University Press.
- Vázquez B., A., 2005, Las nuevas fuerzas del desarrollo. Barcelona, Antoni Bosch ed.
- Vicente Fox, 2005, Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2004. México.





## Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020 \*

*Normand Asuad, Luis Quintana Romero y Roberto Ramírez Hernández (GERUM)\*\**

El propósito de este trabajo es plantear la necesidad de considerar la política regional como un elemento esencial del crecimiento y desarrollo económico y social del país, de tal manera que sea vista como un instrumento fundamental de la política económica, a fin de dar congruencia al crecimiento económico agregado mediante su desagregación regional y territorial. Ello implica aplicar políticas y formas regionales de desarrollo y de gestión específica y un papel fundamental de la planeación estratégica integral, sectorial, regional y territorial, a través del Estado, mediante el gasto público como detonador y complemento de la inversión, así como la instrumentación de una política deliberada de federalismo fiscal basada en la descentralización orientada al crecimiento económico y a la generación de empleo y de bienestar social de las entidades federativas. Su justificación se sustenta en la evidencia empírica de la inexistencia de una relación positiva entre el crecimiento del ingreso per cápita y el de la política regional a través de las transferencias fiscales federales y del gasto en obra pública y fomento. Situación que evidencia la incapacidad de las políticas públicas actuales para disminuir las desigualdades regionales, lo que demuestra la ineficiencia de la política y de la asignación del gasto público, además de dar cuenta de la divergencia entre la política macroeconómica, sectorial y la regional y urbana, destacando su carácter normativo y disfuncional. Finalmente, en este

---

\* Este trabajo se complementa y está estrechamente relacionado con el documento sobre "Desarrollo y políticas urbanas en México: Retos y perspectivas futuras", presentado también en este Seminario.

\*\* El equipo de trabajo que elaboró este ensayo se integra por el Grupo de Investigadores en Economía Regional y Urbana de México (GERUM), el cual se ha constituido con la finalidad de impulsar la evidencia empírica sistemática y el desarrollo teórico y el análisis econométrico de la economía regional y urbana del país, mediante la aplicación, formulación y validación de modelos teóricos y econométricos y el desarrollo de metodologías, índices y bases de datos para su análisis. Se integra por el maestro Normand Asuad, profesor de tiempo completo de la FE-UNAM, el doctor Luis Quintana Romero, profesor de tiempo completo de la FES-Acatlán, y el maestro Roberto Ramírez Hernández, académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

trabajo se hace un pronóstico sobre las tendencias del ingreso per cápita por entidad federativa y los requerimientos de política regional.

## Antecedentes

El debate del desarrollo del país y del comportamiento económico en el periodo de gobierno actual 2000-2006, desde su inicio se centró en el cambio de instituciones y representantes políticos de la ciudadanía como un paso a la democracia, bajo el supuesto de que dicho cambio transformaría las políticas y el desarrollo del país. Económicamente se asumió que se consolidaría el modelo y la política económica iniciada a partir de 1983, con la reforma macroeconómica del país, basada en la apertura, desregulación y privatización de la economía mexicana, y en la estabilización de los grandes agregados macroeconómicos, lo que implicaba el saneamiento de las finanzas públicas y la dirección de la economía nacional en función del mercado externo.

Se consideraba que el sistema de precios internacionales y las ventajas comparativas del país y de sus regiones, de acuerdo con el nuevo tipo de competencia, impulsarían el desarrollo económico y social y el de sus regiones y ciudades al atraer inversión extranjera directa e impulsar las exportaciones, lo que aumentaría la productividad y mejoraría el empleo y el salario.

El principal instrumento de política económica consistió en la apertura y privatización de la economía mexicana, lo cual alcanzó su consolidación en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN) celebrado en 1994. Se asumía implícitamente que los efectos del crecimiento económico sectorial en el país propiciarían su difusión hacia las zonas de mayor pobreza, de tal manera que las desigualdades regionales y territoriales, económicas y sociales, tenderían a disminuir.

La política regional se concebía como un factor compensatorio de los desequilibrios económicos y sociales provocados por la inserción de la economía nacional al mercado externo, razón por la cual dicha política se ha caracterizado por su orientación eminentemente social y asistencial, además de su focalización e instrumentación mediante programas y proyectos parciales. Por ello se ha orientado a regiones y grupos sociales que, por sus características, no pueden insertarse a la nueva competencia y modelo de desarrollo.

## El nuevo modelo y las desigualdades regionales

La apertura comercial unilateral de mediados de los años ochenta y los avances logrados por el TLCAN son significativos en el aumento de las exportaciones, pero no así en la producción, la inversión y el empleo, indicadores que presentan una dinámica muy por debajo de la del sector externo. De 1994 al año 2005 las exportaciones mexicanas crecieron a una tasa media anual de 10.5%, mientras que de 1980 al año de 1993 lo hicieron en tan sólo 8.1%. Sin embargo, la tasa de crecimiento medio anual de inversión fue de 3.4% en el periodo 1994-2005, mientras que en el periodo 1980-1994 cre-

ció 1.1%. Por su parte, el empleo total creció a una tasa anual de 4.4% entre 1980 y 1994, mientras que en el periodo de 1994 a 2005 lo hizo únicamente al 3.6%. La baja dinámica mostrada por las principales variables macroeconómicas se expresa claramente en el producto interno bruto (PIB), que de 1980 a 1994 creció a una tasa anual de 2.4% y de 1994 a 2005 lo ha hecho a una tasa de 2.7% anual, es decir que los ritmos de crecimiento de las variables macroeconómicas están muy por debajo del crecimiento mostrado por el sector externo (anexo 1, cuadro 1).

El desempeño desigual mostrado por la economía mexicana en el agregado se manifiesta también en el ámbito regional, en donde las disparidades persisten y se acrecientan. El ingreso máximo para el año 2000 correspondió al Distrito Federal, con 11 522 dólares per cápita al año, el cual es 6.2 veces mayor que el de Chiapas, que percibió el menor ingreso, con 1 853 dólares promedio per cápita.<sup>1</sup>

Por otra parte, en ese año, 21 entidades federativas, de las 32 del país, percibieron el ingreso per cápita medio anual más bajo, con 3 157 dólares al año, correspondiendo la mayor parte a entidades que se localizan en el centro y sur del país.

Por último, las 10 entidades federativas restantes perciben ingresos medios per cápita de 6 384 dólares anuales, localizándose la mayor parte en el norte del país (Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Baja California Sur y Coahuila) y el resto en el centro y sur (Aguascalientes, Querétaro, Campeche y Quintana Roo).

De hecho, las tendencias de las desigualdades del ingreso por entidad federativa se han acrecentado de 1970 a 2000.

En ese periodo aumentó el número de entidades federativas con ingresos bajos, de 20 a 21; además, las entidades que percibían ingresos altos en 1970 pasaron a percibir ingresos medios en 2000.

El ingreso del Distrito Federal es el más alto del país; comparado con el de las entidades de ingresos medios, pasó de 1.7 a 1.8 veces, y con el de las entidades de ingresos bajos lo hizo de 3.2 a 3.8 veces su ingreso.

La tendencia general de las entidades federativas en el largo plazo es hacia la disminución de ingresos, con excepción del Distrito Federal, que mantiene su posición como la entidad de mayores ingresos. De ahí que no obstante los logros económicos en el sector externo y la estabilización macroeconómica, sobre todo de la inflación, gasto público y tipo de cambio, se han incrementado las desigualdades en el ingreso y el empleo y aumentado la pobreza entre entidades federativas, personas y regiones.

---

<sup>1</sup> Elaboraciones propias con base en los datos del PIB y población total por entidad federativa, tomando como fuentes de información los censos de población de 1970 y 2000 y los censos económicos de 1974 y 1998.

## Problema y preguntas de investigación

En el contexto anterior y frente al próximo cambio de gobierno para el periodo 2006-2012, se considera indispensable la revisión de la política regional y de su sistema de decisiones y gestión; ello con el fin de evaluar sus efectos en el desarrollo regional y en las disparidades actuales, además de los que podría tener en el futuro, de continuarse con las políticas actuales.

De ahí que en este trabajo se plantee como propósito el dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Cuál ha sido la orientación de la política y de la gestión regional en el periodo 2000-2006?
2. ¿Qué impactos han generado las políticas gubernamentales en el crecimiento económico, empleo e ingreso de las entidades federativas y regiones del país en el periodo 2000-2006?

De continuar en el futuro la actual política regional, cabría preguntarse lo siguiente:

1. ¿Cuáles serían las tendencias en las desigualdades en el crecimiento económico, empleo e ingreso de las entidades federativas y regiones del país para el periodo 2006-2020?
2. ¿Qué políticas se requieren en los ámbitos estatal y regional para impulsar la generación de empleos e ingresos, aumentar el crecimiento económico y disminuir las disparidades regionales del país en el periodo 2006-2020?

## Marco teórico e instrumental<sup>2</sup>

El crecimiento económico depende en gran medida de la distribución y concentración de la actividad económica sobre el espacio geográfico. La concentración económica espacial es la característica más relevante,<sup>3</sup> lo que es clara prueba de la influencia permanente de algún tipo de rendimientos crecientes<sup>4</sup> y de un crecimiento económico espacialmente desequilibrado; de ahí que las nuevas teorías

---

<sup>2</sup> El desarrollo de estos conceptos y la base teórica en que se sustentan se encuentra en el trabajo de próxima publicación del maestro Normand Asuad, "Un ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana de 1970 a 2000 y sus antecedentes".

<sup>3</sup> J. Vernon, Henderson (Brown University), Zmarak, Shalizi (World Bank), Anthony J., Venables (London School of Economics and CEPR), *Geography and Development World Bank* (2000), Trade blocs, Policy Research Report, Washington.

<sup>4</sup> Paul Krugman, capítulo 1, "Centro y periferia", p. 13, publicado en *Geografía y comercio*, Editorial Anthony Bosch, Barcelona, 1992.

económicas, neoclásicas y heterodoxas<sup>5</sup> destaquen en sus explicaciones el papel central que tiene la concentración económica sobre el espacio geográfico para el crecimiento económico.

De ahí también que se establezca como explicación de la concentración económica espacial, la conformación de un patrón de distribución geográfica desigual de la actividad económica en el espacio centro-periferia, el cual es resultado de los costos de transporte, economías de escala y demanda, de tal forma que si los costos de transporte son bajos, las economías de escala altas y la demanda elevada, la tendencia resultante será a la concentración de la actividad económica,<sup>6</sup> la cual se explica como resultado de la generación de externalidades (Henderson, 1997, y Glaeser, 1992).

La generación de externalidades, al llegar a un umbral máximo, puede dar lugar a externalidades negativas, lo que propicia la dispersión. No obstante, la tendencia no es a la convergencia del crecimiento ni de los niveles de ingreso.

Las disparidades regionales dependen en gran medida de la política regional y del papel, funciones y organización del Estado, principalmente en lo referente a la planeación y a la política regional, de ahí la importancia de analizar sus características y orientación en función de los principales problemas regionales que enfrenta el país.

## La política regional de 2000-2006<sup>7</sup>

La política regional consiste en las acciones públicas llevadas a cabo a través del gobierno federal, encaminadas a realizar actividades asociadas a un espacio o área geográfica.

<sup>5</sup> Las teorías heterodoxas en su análisis, consideran el marco social, político, técnico y cultural en el que las actividades económicas tienen lugar. El pensamiento heterodoxo incluye las propuestas de los institucionalistas, poskeynesianos y radicales; su preocupación central radica en explicar los cambios en la economía, relacionados con los de la sociedad, a través de las interrelaciones entre cambios institucionales y económicos. Véase Prabhat Patnaik, *The Theoretical Premises of Structural Adjustment a Critique*, Lecture delivered at the Academic Staff College, JNU, septiembre de 1998.

<sup>6</sup> Henderson muestra la existencia de una relación clara y bien establecida entre la concentración económica urbana y el crecimiento económico, con una correlación de 85% entre esas variables, en un estudio internacional con una muestra para 100 países. Véase "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth", NBER, Working Paper núm. 7503, enero de 2000.

<sup>7</sup> Este apartado se elaboró mediante la consulta de los siguientes trabajos: Asuad Sanen, Normand Eduardo, "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", *Revista de investigación económica*, enero-marzo, núm. 231, Facultad de Economía, UNAM, México, 2000, pp. 71-108. Asuad Sanen, Normand Eduardo, "La estrategia del cambio: ¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial", pp. 137-184, en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGAPA, Cuernavaca, México, 2004. Ferreira, Héctor (2004), "Continuidad y cambio de la política regional en México", pp. 35-78, en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGAPA, Cuernavaca, México, 2004. Gasca Zamora, José, "Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y limitaciones de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio", pp. 79-94, en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGAPA, Cuernavaca, México, 2004.

La actual política regional en México tiene su origen en la reorientación de la política macroeconómica iniciada a partir de 1983, dada por el ajuste estructural basado en la apertura, desregulación y privatización de la economía mexicana. Particularmente, tiene como base la política regional establecida en el periodo gubernamental 1994-2000.

Este cambio reorientó la política regional con el desmantelamiento de los programas regionales e instituciones que se establecieron durante las administraciones de gobierno de 1970-1976 y de 1976-1982, debido al periodo de crisis económica que vivió el país de 1982 a 1988 y a la adopción del nuevo modelo de desarrollo basado en el mercado externo y la inversión privada de 1982-1994.

La política gubernamental en el periodo 2000-2006 se orientó a consolidar y ampliar el crecimiento de la economía mexicana a través de lograr la estabilidad macroeconómica y evitar las crisis financieras recurrentes, que el gobierno anterior sorteó adecuadamente, ya que después de 25 años, por primera vez el cierre del sexenio no terminó con una crisis económica.

El programa de gobierno destaca por establecer de manera explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, la política regional, y utilizarla como una de las palancas del cambio más importantes para el logro de los objetivos establecidos.

La orientación de la política pretendía continuar con el impulso a la competitividad del país, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo económico regional y equilibrado, y crear las condiciones para un desarrollo sustentable a fin de consolidar el modelo de economía abierta orientada al exterior, con la finalidad de aprovechar el acceso al mercado a través del TLC.

La estrategia del nuevo modelo de desarrollo tomaba como criterios de política el aumentar la competitividad del gobierno mediante una mejor coordinación institucional y el de las regiones atrasadas a través de impulsar el crecimiento económico, fomentando la inversión externa en infraestructura y aprovechando los recursos naturales y la mano de obra de las regiones de mayor atraso, lo cual redundaría en un desarrollo regional más equilibrado y sustentable.

El Plan Puebla-Panamá fue uno de los instrumentos fundamentales para impulsar el desarrollo y la competitividad de la región sur-sureste del país y de esa megarregión. Se pretendía aumentar el crecimiento económico propiciando la captación de inversiones privadas y públicas, dotando de infraestructura económica y social a los habitantes de la región y promoviendo la productividad y competitividad de sus economías mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y vocaciones que permitan la utilización de sus fortalezas y la superación de sus debilidades.

El plan implicaba las inversiones estratégicas en infraestructura a fin de mejorar las comunicaciones y aprovechar las potencialidades a la luz de los tratados de libre comercio de México; no obstante, no se logró su promoción e instrumentación.

Asimismo, se realizaron cambios significativos en la formulación de políticas regionales y se intentó la creación de un sistema nacional de planeación, de tal forma que se estableció un sistema regional de planeación estratégica mediante la creación de una coordinación dependiente de

la Secretaría de la Presidencia del país y se adoptó un modelo de planeación regional basado en el principio de asociación voluntaria de los estados.<sup>8</sup>

A pesar de contar con una serie de programas y proyectos regionales,<sup>9</sup> la medida más significativa corresponde al federalismo fiscal, principalmente a través de las transferencias de recursos fiscales del gobierno federal a los locales, a fin de mejorar la equidad y ampliar la cobertura de los servicios públicos en las entidades federativas del país.

El impulso al federalismo fiscal fue muy significativo debido a que las transferencias fiscales en el periodo 1989-2002 se incrementaron en 716%, además de incrementar significativamente su contribución a los ingresos públicos totales de las entidades federativas, al pasar en ese periodo del 16% al 51% del total.<sup>10</sup>

## Análisis de la política regional

La política regional se caracteriza por su orientación y posteriormente se evalúa a través de su asociación estadística con los cambios en el ingreso per cápita por entidad federativa, además de analizar su tendencia hacia el año 2020.

---

<sup>8</sup> Además se impulsaron procesos de coordinación intergubernamentales mediante la creación de cinco mesorregiones para la formulación de programas integrales de desarrollo sustentable (PIDIS), integradas bajo el criterio de libertad de cada región y entidad federativa para controlar su propio destino, en armonía con el resto del país; las regiones que se formaron fueron las siguientes:

Noreste (Tamps., N. L., Coah., Chih., Dgo.)

Noroeste (B. C., B. C. S., Son., Sin., Chih., Dgo.)

Centro (D. F., Oro., Hgo., Tlax., Pue., Mor., Méx.)

Centro Occ (Jal., Mich., Col., Ags., Nay., Zac., S. L. P., Gto., Oro.)

Sur-Sureste (Camp., Yuc., Chis., Oax., Q. R., Tab., Gro., Ver., Pue.)

<sup>9</sup> De estos programas destacan: 1. Programa de desarrollo de la frontera norte (comercio, empleo y ambiente); 2. Programa de desarrollo de la escalera náutica (infraestructura portuaria, B. C.) y 3. Proyecto de gran visión región centro. Integrar corredor del altiplano para unir el centro con el eje del Golfo. Otro de los avances significativos corresponde a la normatividad establecida por la SHCP en cuanto a la regionalización del presupuesto federal. Por último, se continuó con el impulso de programas microrregionales de Sedesol mediante el programa de 250 Microrregiones de Pobreza Extrema y con los programas microrregionales de Semarnap y Sagharpa. En el terreno industrial, la planeación retomó la idea del sexenio anterior en torno al impulso de encadenamientos productivos a través del fomento de sectores considerados estratégicos, con una orientación sectorial: automotriz, electrónica, software, aeronáutica, textil y confección, agricultura, maquiladora de exportación, química, cuero y calzado, turismo, comercio y construcción.

<sup>10</sup> Elaboraciones propias con datos de CEFP de la Cámara de Diputados, con base en Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002, INEGI.

## Crecimiento del ingreso per cápita y política regional

La política regional y urbana se ha orientado como una política social de carácter compensatorio a partir de la reorientación del modelo de desarrollo del país hacia el mercado externo, basado en sus ventajas comparativas, cuyas acciones se manifiestan de manera más representativa a partir de la década de los años noventa.

La política gubernamental que sustenta el nuevo modelo de desarrollo a través del federalismo fiscal pretende disminuir las disparidades regionales del ingreso y del nivel de vida de la población a partir de realizar una serie de transferencias de recursos.

De ahí que la validación de la orientación social de la política regional a través del nuevo federalismo descansa en su estrecha asociación con el crecimiento del ingreso per cápita por entidad federativa y región, de tal manera que una asociación positiva entre ingreso per cápita y transferencias de recursos fiscales nos mostraría el efecto e importancia de la política regional orientada socialmente para disminuir las disparidades del ingreso entre entidades federativas y regiones en el país. En caso contrario, se mostraría la insuficiencia de esa política para incidir significativamente en las desigualdades regionales, lo que permitiría evidenciar su incapacidad para incidir en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas.

Por otra parte, el gobierno ha continuado asignando recursos de inversión a las diversas entidades federativas del país mediante el gasto de inversión federal, representado esencialmente por el de obra pública y fomento por entidad federativa, que de hecho muestra el apoyo en infraestructura al crecimiento económico de las entidades federativas del país.

La asignación eficiente de dicho gasto se reflejaría en la asociación positiva del crecimiento del ingreso per cápita y el impacto del gasto público, lo que de validarse mostraría la asignación eficiente del gasto en infraestructura. En caso contrario, se mostraría la incapacidad de esa política para incidir significativamente en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas.

La validación de la política regional y del gasto público en el crecimiento del ingreso per cápita se realiza mediante la especificación teórica y econométrica de un modelo de crecimiento del ingreso per cápita por entidad federativa que a continuación se presenta.

## Especificación teórica y econométrica del modelo de crecimiento del ingreso per cápita

El punto de partida del modelo es una función de producción tipo Cobb-Douglas:

$$Y_t = K_t^\alpha (A_t N_t)^{1-\alpha}$$

donde:

Y = producción



K = capital  
N = trabajo  
A = tecnología.

Se supone que la población crece a la tasa  $n$  y la tecnología a la tasa  $g$ , donde  $k^*$  es el capital per cápita en el estado estacionario y  $\delta$  es la depreciación. De tal forma que si se toma la trayectoria temporal del crecimiento del capital per cápita tenemos la conocida ecuación fundamental de Solow para la dinámica del crecimiento:

$$\frac{dk}{dt} = sk^a - (n + g + \delta)k$$

Considerando que  $y^* = k^{*a}$  se puede resolver para  $y$  como función de  $y^*$ , combinándola para dos periodos tenemos la conocida ecuación de convergencia beta:

$$\Delta \log y_{t+1} = -(1 - e^{\beta t}) \log y_t + (1 - e^{\beta t}) \left( \frac{\alpha}{1 - \alpha} \right) \log \left( \frac{s}{n + g + \delta} \right) + (1 - e^{\beta t}) \log A_t + g\tau$$

Donde:

$\beta$  = tasa de convergencia.

La ecuación estimable se puede plantear como:

$$\Delta \log y_{t+1} = \beta^* \log y_t + \alpha^* + \varepsilon_{t+1},$$

donde  $n$ ,  $g$ ,  $s$  y  $\delta$  son estimadas o supuestas, la tecnología  $A$  es incorporada a la estructura del error  $\varepsilon$ , y  $g\tau$  es incorporada a la constante  $\alpha^*$ .

Considerando que Barro (1991 y 1997) ha mostrado que las instituciones pueden afectar la eficiencia de la producción, es necesario incorporar variables que den cuenta de la inversión pública como variables que pueden afectar el crecimiento. Por ello, se transforma el modelo de crecimiento de Solow en un modelo de crecimiento endógeno (Barro, 1990; Romer, Mankiw, Weil, 1992).

Reformulando el modelo bajo crecimiento endógeno tenemos:

$$\Delta \log y_{it+1} = \alpha^* + \beta^* \log y_{it} + gX_{it} + \varepsilon_{it+1},$$

donde  $X_{it}$  es un vector de variables determinantes del crecimiento para la región  $i$ , que incluye exogeneidades de localización, la tasa de inversión y el efecto de la intervención del sector público.

Dado que no es nuestra intención evaluar convergencia, replanteamos el modelo estimable como uno de determinación de la producción regional:

$$\log y_{it+1} = \gamma X_{it} + f_i + \varepsilon_{it+1},$$

donde  $y_{it}$  es el producto interno bruto per cápita de la región  $i$  en el periodo  $t$ ,  $f_i$  son características de las regiones invariantes en el tiempo (cultura y aspectos geográficos).

Para considerar el efecto de las externalidades de localización se incorpora en los regresores el índice de primacía de la concentración (PRIMA), que se denota como:

$$PRIMA_i = \frac{PPI_{Bi}}{\overline{PPI_{Bp}}}$$

Donde

$PPI_{Bi}$  es la participación de la región  $i$  en el PIB total de la economía, y  $\overline{PPI_{Bp}}$  es la participación en el PIB total de la región más grande (de primacía). El modelo final a estimar es de panel con efectos fijos de corte transversal,  $f_i$ .

## Preguntas e hipótesis de investigación

De acuerdo con el planteamiento del análisis de la validación de la orientación social de la política regional y la del efecto del gasto en infraestructura a partir de la relación que se establece con el crecimiento del ingreso per cápita, se plantean las siguientes preguntas e hipótesis de trabajo que se pretende validar.

1. ¿Cuáles son los impactos de la orientación social de la política regional medida por las transferencias federales de recursos en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004?
2. ¿Cuáles son los impactos del gasto público en obra pública y fomento en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004?

## Evaluación econométrica del modelo

### Objetivos

Mostrar los impactos de la orientación social de la política regional medida por las transferencias federales de recursos en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004.

Mostrar los impactos del gasto público en obra pública y fomento en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004.

### Pregunta 1

¿Cuáles son los impactos de la orientación social de la política regional medida por las transferencias federales de recursos en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004?

### Hipótesis 1

Las transferencias federales de recursos a las entidades federativas no han tenido impacto alguno sobre el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004.

### Pregunta 2

¿Cuáles son los impactos del gasto público en obra pública y fomento en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004?

### Hipótesis 2

El gasto público en obra pública y fomento no ha tenido impacto alguno sobre el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas en el periodo 1989-2004.

### Análisis y resultados

En el análisis para corroborar las hipótesis planteadas se evaluaron modelos econométricos en los que se establecieron las relaciones entre el ingreso per cápita, concentración económica, gasto público y transferencia de los recursos fiscales (véase el anexo 1).

En síntesis, los resultados que arrojó el análisis fueron los siguientes:

- Para el conjunto de la economía, la intervención pública en las entidades federativas tiene un efecto negativo, dando lugar a ineficiencias productivas.
- Las regiones integradas por las entidades federativas tienen un desempeño diferencial que permite distinguir dos tipos de comportamiento:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Las regiones están constituidas por los siguientes estados: región Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit); región Norte (Coahuila, Chihuahua y Durango); región Noreste (Nuevo León y Tamaulipas); región Centro (Distrito Federal, México, Morelos, Querétaro, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala); región Centro-Occidente (Jalisco, Colima y Michoacán); región Centro-Norte (Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato y Zacatecas); región Golfo Sur (Tabasco y Veracruz); región Sureste (Oaxaca, Guerrero y Chiapas); región Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán).

Entidades ganadoras, integradas por las regiones: península de Baja California, norte, noreste y noroeste.

- Por otra parte, se observa que las entidades federativas que integran las regiones centro y sureste juegan un claro papel de perdedores en el desempeño productivo.

1. Para los sectores productivos regionales, los efectos fijos son muy diferenciales.

- La región Centro del país tiene el efecto diferenciador negativo más fuerte, sobre todo en los sectores primario y secundario.
- La región peninsular tiene el mayor efecto positivo en los tres sectores, siendo su efecto diferenciador más fuerte en el primario.
- Las regiones Norte y Noreste claramente tienen un efecto diferenciador positivo más fuerte en el sector secundario.

2. El esfuerzo de inversión no es significativo para el conjunto de los sectores, pero sí lo es para la industria y el sector primario, en donde su efecto es muy similar.

3. El desarrollo de obra pública no es significativo ni en el agregado de los sectores ni en los sectores mismos. Sin embargo, la participación de los estados en las aportaciones federales sí es significativa para la industria y los servicios, aunque cumpliendo un papel diferente; mientras que en la industria contribuye al crecimiento del PIB per cápita, aunque con impactos no muy elevados, en el sector servicios es una fuente generadora de ineficiencias productivas al tener un efecto negativo.

### **Tendencias del ingreso per cápita por entidad federativa 2000-2020**

De continuar la actual política regional y urbana, se calcula que las desigualdades regionales tenderán a ampliarse hacia el año 2020, dado que prácticamente no cambiaría la situación en términos de la desigualdad del ingreso per cápita entre entidades federativas, como se muestra en el anexo II.

### **Propuesta de política regional y urbana**

#### **La necesidad de reorientación de la política regional**

La estrategia del modelo de desarrollo sustentado en la apertura de la economía mexicana al exterior ha tenido logros significativos en el sector externo del país; no obstante, ha polarizado el ingreso, aumentado las disparidades regionales y generado desequilibrios ambientales y urbanos significativos en el país.

La orientación social de la política regional y urbana a través de las transferencias fiscales es ineficiente e inadecuada tanto para reducir las disparidades regionales como para fortalecer a los

gobiernos locales y municipales, además de incapaz de normar y orientar el desarrollo urbano en forma productivamente eficiente y sustentable.

El gasto público federal no muestra evidencia empírica de contribuir, a través de la infraestructura, en el crecimiento del ingreso per cápita de las entidades federativas, lo que manifiesta su ineficiencia e incapacidad.

La política de desarrollo, basada en la política macroeconómica como coadyuvante en el funcionamiento del mercado, y la política social como compensatoria de las inequidades y marginación de regiones y grupos sociales es inadecuada, puesto que desintegra, limita y margina a regiones y sectores, además de que no permite el desarrollo económico, social y ambiental de las regiones exitosas en el mediano y largo plazo.

La desvinculación existente entre la política macroeconómica sectorial, la regional y la urbana, muestra claramente la ineficiencia y el elevado costo económico y social de mantener políticas sectoriales agregadas nacionalmente, sin compatibilizarlas regional y territorialmente, lo que se traduce en desequilibrios espaciales que se manifiestan en aumentos de disparidades y en la falta de una planeación física que soporte con eficiencia la producción, a la vez que garantice su desarrollo en forma ordenada y sustentable.

El predominio de los objetivos nacionales no se compatibiliza con el de las regiones, entidades federativas, municipios y ciudades, lo que ocasiona ineficiencia, costos y desequilibrios en todos esos niveles, y provoca que las regiones, entidades federativas y ciudades subordinen su economía, bienestar y desarrollo a los objetivos nacionales.

El federalismo fiscal es ineficiente e inadecuado en un contexto de escasez de recursos, altamente dependiente del ingreso sobre la renta y del impuesto al valor agregado en el ámbito federal, dado que se asignan en forma difusa y atomizada, lo que limita su utilización como instrumentos de desarrollo; ello se combina con la falta de normatividad y microplaneación, y la escasez de recursos humanos capacitados para la formulación y gestión de políticas y de sistemas de información, seguimiento y evaluación.

La experiencia de planeación se ha reducido a la formulación de planes urbanos y de ordenamiento territorial sin incidencia en la toma de decisiones, en condiciones de la inexistencia de un plan global integral y de un marco institucional que englobe la política macroeconómica y los planes sectoriales, regionales y urbanos.

Pese al reconocimiento de problemas en la integración económico-regional del país, la planeación pública ha sido incapaz de formular un plan de desarrollo industrial que trascienda la estructura sectorial y establezca las pautas regionales y territoriales para la recomposición de las cadenas productivas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Un análisis de las cadenas productivas regionales de México y su vinculación con el sector externo se puede consultar en Luis Quintana Romero y Jorge Isaac (2003), "Identificación, dinámica y complejidad de

Los problemas de desarrollo regional y urbano presentan problemas estructurales e inerciales que no pueden ser resueltos sólo con la coordinación del gobierno federal sin una estrategia definida en forma deliberada. Dichos cambios no pueden revertirse en un periodo sexenal, dado que requieren de cambios en el mediano y largo plazos, que sin embargo deben iniciarse en el corto plazo. La política regional y urbana ha sido cambiante, sin continuidad ni dirección deliberada y sin recursos humanos e información adecuada para su aplicación.

### Principios y criterios de una política regional

La política regional debe considerarse un elemento esencial de la política económica a fin de impulsar el crecimiento y desarrollo económico y social del país de manera eficiente, con equidad y democracia.

El crecimiento económico nacional debe ser compatibilizado y desagregado regionalmente, lo que implica aplicar políticas y formas regionales de desarrollo y de gestión específica, y un papel fundamental de la planeación estratégica integral, a través del Estado, dirigida por el gobierno federal, incluyendo estados y municipios.

El modelo de desarrollo del país basado en la apertura de mercado debe sustentarse en forma descentralizada en las regiones y entidades federativas mediante la dirección del Estado, a fin de establecer en forma deliberada la integración económica, social y política del país en condiciones de mercado abiertas y de competencia externa.

El gasto público federal y el federalismo fiscal se consideran instrumentos fundamentales para consolidar de manera eficiente, ordenada y sustentable el crecimiento económico de regiones y entidades exitosas, para impulsar a las regiones o entidades con potencial y atender a las que requieren del apoyo de la política social.

De acuerdo con los principios anteriores se identifican dos criterios o lineamientos fundamentales que apuntalan la propuesta de política regional:

- Dirección deliberada del Estado del modelo de desarrollo económico y social del país de economía de mercado abierto, dirigida de manera descentralizada a través de la planeación estratégica e integral: nacional, regional y territorial, y de una política de gasto público federal que intensifique el crecimiento económico, la competitividad y la equidad de regiones económicas y ciudades.
- Impulso de un nuevo federalismo basado en el federalismo fiscal como eje del cambio, en el que el gobierno federal, con el propósito de integrar económica, social y políticamente

---

las cadenas productivas y regionales integradas al mercado externo", revista *Territorio y economía*, núm. 3, Sistema de Información Regional de México, SIREM, México, otoño.

al país, de manera democrática, a las entidades federativas, fortalezca a los gobiernos municipales y locales a través de las transferencias de recursos fiscales federales.

El detalle de los lineamientos de la propuesta se presenta en el anexo III.

### Planeación estratégica e integral

Se requiere de una política de integración económica, social, política y territorial y de impulso al crecimiento económico y a la competitividad que dé solución a los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano del país, basada en el desarrollo económico y social de sus pobladores.

En su formulación, deberán utilizarse los mecanismos de mercado que operen, pero de presentarse imperfecciones su remoción requiere de planes y programas como racionalizadores del mercado. De ahí la necesidad de cambios en las políticas regionales de Estado que mediante acciones activas y de inducción posibiliten los procesos de integración que requiere el país; de no hacerlo, el riesgo de fragmentación e inestabilidad social y política, y de viabilidad ambiental en el largo plazo es inminente.

Se propone una política basada en el paradigma de la concepción espacial del desarrollo, lo que implica cambios en los espacios sociopolíticos, económicos y físico-espaciales.

Los primeros son fundamentales, dado que se requiere de cambios en la gestión y administración del desarrollo regional, principalmente mediante la coordinación de los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal, municipal y local.

Los segundos implican un enfoque integral que considere los aspectos sectoriales y espaciales de la economía y el espacio, conjuntamente con la política, a través de sus ámbitos regional y territorial.

De ahí que se proponga:

1. Incorporar el sistema de planeación regional en todo el país y ajustar el sistema de decisiones con base en la planeación estratégica.
2. Orientar la política regional bajo un enfoque espacial del desarrollo, regional y territorial que permita aspirar a un desarrollo más equilibrado y sustentable, basado en el esquema de planeación estratégica antes descrito.

### Impulso a un nuevo federalismo

El nuevo federalismo debe considerar que la asignación de los recursos públicos esté en función de una redefinición completa de responsabilidades, potestades, facultades, funciones y recursos de cada orden de gobierno.

La nueva reforma fiscal-hacendaria debe otorgar y transferir potestades tributarias a estados y municipios para fortalecer el pacto federal.

Se requiere la construcción de sistemas regionales de coordinación fiscal-hacendaria, con su respectiva legislación, donde los municipios sean actores activos y participen con voz y voto.

## Bibliografía

- Asuad Sanen, Normand Eduardo, 2006, "Un ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana de 1970 a 2000 y sus antecedentes", trabajo en preparación para su publicación.
- , 2004, "La estrategia del cambio: ¿Modernización sectorial o desarrollo regional y territorial", pp. 137-184, publicado en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGPA, Cuernavaca, México.
- , 2000, "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", *Revista de Investigación Económica*, enero-marzo, núm. 231, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 71-108.
- Barro, R., 1991, "Economic Growth in a Cross-section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 407-443.
- , 1997, *Determinants of Economic Growth*. MIT Press, Cambridge.
- Ferreira, Héctor, 2004, "Continuidad y cambio de la política regional en México", pp. 35-78, publicado en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGAPA, Cuernavaca, México, 2004.
- Gasca Zamora, José, 2004, "Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y limitaciones de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio", pp. 79-94, publicado en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGAPA, Cuernavaca, México.
- Glaeser, E., H. D. Kallal, J. Scheikman y A. Shleifer, 1992, "Growth in Cities", *Journal of Political Economy*, 100, 1126-52.
- Henderson, Vernon, 1997, "Externalities and Industrial development", *Journal of Urban Economics* 42, 449-47.
- , 2000, "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth", NBER Working Paper núm. 7503.
- , Vernon, Shalizi, Zmarak Anthony J. Venables, *Geography and Development World Bank*, Trade blocks, Policy Research Report, Washington.
- INEGI, Banco de Información Económica y Censos Económicos de 1988, 1993, 1998 y 2003.
- Krugman, Paul, 1992, *Geografía y comercio*, Editorial Anthony Bosch, Barcelona.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México.
- Plan Puebla-Panamá, 2001, *Síntesis del proyecto*, Presidencia de la República, México.
- Prabhat, Patnaik, 1998, *The Theoretical Premises of Structural Adjustment a Critique*, Lecture delivered at the Academic Staff College, JNU, septiembre.



Quintana Romero, Luis, y Jorge Isaac, 2003, "Identificación, dinámica y complejidad de las cadenas productivas y regionales integradas al mercado externo", revista *Territorio y economía*, núm. 3, Sistema de Información Regional de México, México, otoño.

———, 2005, *Las relaciones comerciales México-Estados Unidos ante el TLCAN: un enfoque no institucional*, Latin American Affairs, Hankuk University of Foreign Studies, Corea del Sur.

Romer Mankiw, Weil, 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-437.

Wooldridge, M. Jeffrey, 2002, *Econometric analysis of cross section and panel data*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, Londres.

## Anexo 1

### Análisis econométrico

En principio se evaluó el efecto de las variables en la producción per cápita regional total. El modelo especificado fue:

$$\log PIBPC_{it} = \gamma_1 IPRIM_{it} + \gamma_2 CINV_{it} + \gamma_3 IPARTF_{it} + \gamma_4 COBRA_{it} + f_i + \varepsilon_{it+1}$$

Donde:

$\log PIBPC$  es el logaritmo del PIB per cápita,

$\log IPRIM$  es el logaritmo del índice de primacía,

$\log CINV$  es el logaritmo del coeficiente de inversión,

$\log IPARTF$  es el logaritmo de un coeficiente de participaciones federales a ingresos totales y

$\log COBRA$  es el logaritmo de un coeficiente de obra pública a ingresos totales.

Los resultados no fueron estadísticamente significativos para el coeficiente de inversión, por lo cual fue eliminado del modelo. El modelo resultante se presenta en el cuadro 1, en donde se muestra que la hipótesis de redundancia de efectos fijos se puede rechazar a cualquier nivel de significancia, por lo cual el modelo se estimó bajo efectos fijos.

Cuadro 1

#### Resultado para el conjunto de actividades económicas de las regiones

Variable	Coefficiente	Error estándar	t-estadístico	Prob.
C	10.26162	0.247775	41.41502	0.0000
LOG(IPRIMAT)	0.635467	0.170004	3.737953	0.0010
LOG(COBRA)	-0.049469	0.025158	-1.966345	0.0609
LOG(IPARTF)	-0.097351	0.042667	-2.281656	0.0317
R-cuadrada	0.981532	Media var. dependiente		9.463760
Durbin-Watson	1.521417	Prob(F-estadístico)		0.000000
<i>Prueba de efectos fijos redundantes</i>				
<i>Prueba de efectos</i>	<i>estadístico</i>	<i>Grados de libertad</i>		<i>Prob.</i>
F	130.739568	(8.24)		0.0000

Variable dependiente: LOG(PIBPCT). Método: Panel Mínimos Cuadrados. Periodo: 1989-2004. Observaciones de corte transversal:

9. Observaciones de panel totales: 36. White period standard errors & covariance (d. f. corrected).

De los resultados del cuadro 1 se desprende que el efecto más fuerte en el PIB per cápita regional es el de la concentración económica; un punto porcentual de incremento en la concentración tiene como consecuencia un aumento de 0.64% en la producción regional per cápita.

El efecto tipo Barro de las políticas públicas, medido por las participaciones federales y el desarrollo de obra pública, resulta menos significativo y tiene un efecto negativo en el desarrollo regional; de hecho, el coeficiente de obras no es significativo al 5%. Esto implica que las políticas públicas seguidas en las regiones afectan negativamente la eficiencia del proceso productivo, este tipo de resultados lo ha documentado Barro (1991, 1997) para variables como el consumo público.

Cuadro 2

#### Efectos diferenciales de las regiones

CEN	-0.702646
CENN	-0.089699
CENO	-0.186143
GS	-0.086866
N	0.282928
NE	0.341671
NO	0.064377
PEN	0.769327
SE	-0.392949

En el cuadro 2 se presentan los efectos fijos de las nueve regiones. Destacan en estos datos que en su conjunto el centro del país, el sureste y la región Golfo tienen un efecto diferencial negativo en relación con el norte del país. Esto significa que en el primer grupo de regiones hay factores locales que han operado en sentido contrario al crecimiento y que, sin duda, tienen que ver con el proceso de reestructuración productiva seguido por el país a partir de la apertura unilateral de la economía a mediados de los años ochenta. Bajo esta reestructuración la dinámica regional se ha guiado por el mercado reorientando la producción hacia el norte del país y a los nuevos centros maquiladores y de prestación de servicios turísticos de la región peninsular.

En particular destaca que el efecto negativo local más fuerte sobre el crecimiento opera en la región Centro, lo cual es indicativo de que el proceso de concentración productiva se encuentra en un punto donde la mayor concentración da lugar a ineficiencias productivas.

#### Impactos sectoriales en el crecimiento regional

Para identificar el impacto diferenciado de la concentración regional en los sectores productivos, se procedió a realizar estimaciones de la misma ecuación (1) para el sector primario (sector I), sector secundario (sector II) y sector terciario (sector III).

En el sector primario los datos del cuadro 3 indican que existe un fuerte impacto de la concentración en el PIB per cápita regional, en este caso la inversión sí es significativa (a bajos niveles de significancia), pero su efecto no es muy grande, pues mientras que un punto porcentual de incremento en la concentración da lugar a un aumento de 0.96% en el PIB per cápita regional, la inversión sólo tiene un impacto de 0.07 por ciento

Los datos del cuadro 3 muestran un efecto tipo Barro nulo de la intervención pública regional, ya que ni las aportaciones federales ni el desarrollo de obra pública tienen algún efecto en el desempeño productivo de las regiones tal y como se confirma por las elevadas probabilidades del p-valor de sus coeficientes.

Cuadro 3

**Resultados para el sector primario**

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t-estadístico</i>	<i>Prob.</i>
C	7.700283	0.151767	50.73764	0.0000
LOG(IPRIMASI)	0.957212	0.162794	5.879879	0.0000
LOG(CINVT)	0.089817	0.048305	1.859392	0.0758
LOG(COBRA)	0.071478	0.054680	1.307208	0.2041
LOG(IPARTF)	-0.096825	0.077052	-1.256620	0.2215
R-cuadrada	0.972571	Media var, dependiente		6.833642
Durbin-Watson	2.208075	Prob(F-estadístico)		0.000000
<i>Prueba de efectos fijos redundantes</i>				
<i>Prueba de efectos</i>		<i>estadístico</i>	<i>Grados de libertad</i>	<i>Prob.</i>
Cross-section F		75.373723	(8.23)	0.0000

Variable dependiente: LOG (PIBPCI). Método: Panel Mínimos Cuadrados. Periodo: 1989-2004. Observaciones de corte transversal: 9. Observaciones de panel totales: 36.

Los efectos diferenciales de las regiones son consistentes con los que ocurren en el conjunto de los sectores productivos. En el cuadro 4 se observa que de nueva cuenta las regiones del Norte y la Península tienen efectos positivos en el desempeño productivo del sector. Se confirma nuevamente que los efectos negativos más grandes se encuentran en el Centro y los positivos más fuertes en la Península. Destaca de esta información que los efectos son más fuertes los observados para el conjunto de los sectores productivos del cuadro 2.

Cuadro 4

**Efectos diferenciales de las regiones en el sector primario**

CEN	-1.275326
CENN	-0.022585
CENO	-0.175968
GS	-0.018462
N	0.258281
NE	0.242658
NO	0.111123
PEN	1.061076
SE	-0.180798

En cuanto al sector secundario los datos del cuadro 5 indican que la concentración es nuevamente el factor fundamental en la explicación del desempeño regional sin embargo, a diferencia del caso agregado que vimos en la sección anterior, para la industria sí resulta significativo el esfuerzo de inversión y las participaciones federales.

Cuadro 5

**Resultados para el sector secundario**

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t-estadístico</i>	<i>Prob.</i>
C	9.831876	0.279580	35.16653	0.0000
LOG(IPRIMASII)	0.815139	0.167015	4.880645	0.0001
LOG(CINVT)	0.093617	0.042142	2.221444	0.0364
LOG(COBRA)	-0.039605	0.033888	-1.168707	0.2545
LOG(IPARTE)	0.141358	0.048302	2.926567	0.0076
R-cuadrada	0.983256	Media var. dependiente		8.192291
Durbin-Watson	2.596101	Prob(F-statistic)		0.000000
<i>Prueba de efectos fijos redundantes</i>				
<i>Prueba de efectos</i>		<i>estadístico</i>	<i>Grados de libertad</i>	<i>Prob.</i>
Cross-section F		107.675154	(8.23)	0.0000

Variable dependiente: LOG (PIBP<sub>CI</sub>). Método: Panel Mínimos Cuadrados. Período: 1989-2004. Observaciones de corte transversal:

9. Observaciones de panel totales: 36. White period standard errors & covariance (d. f. corrected).

Los efectos diferenciales de las regiones vuelven a confirmar el mismo patrón diferenciador que ya hemos constatado en los dos casos anteriores, es decir que las regiones del Centro del país, del Golfo y Sureste operan desestimulando el desarrollo regional.

Cuadro 6

**Efectos diferenciales del sector secundario**

CEN	-0.986075
CENN	-0.082910
CENO	-0.210253
GS	-0.089547
N	0.288096
NE	0.406939
NO	0.033936
PEN	0.920925
SE	-0.281110

En el sector terciario es donde se observa, debido al peso de este sector en el total de la economía regional, un patrón más parecido al agregado. En el cuadro 7 se muestra que solamente el índice de primacía y las participaciones federales son estadísticamente significativos. Sin embargo, el efecto de la concentración es menos fuerte en este sector que en los dos anteriores, ya que un aumento de un punto porcentual de la primacía da lugar sólo a 0.46% de incremento en el PIB per cápita sectorial. A su vez, pese a ser significativas las aportaciones federales, su efecto es negativo en el desempeño regional.

Cuadro 7

**Resultados para el sector terciario**

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t-estadístico</i>	<i>Prob.</i>
C	9.283494	0.382396	24.27720	0.0000
LOG(IPRIMASIII)	0.464935	0.231354	2.009629	0.0563
LOG(CINVT)	-0.048621	0.061244	-0.793898	0.4354
LOG(COBRA)	-0.062421	0.062781	-0.994259	0.3304
LOG(IPARTF)	-0.219243	0.082489	-2.657829	0.0141
R-squared	0.938523	Media var. dependiente		8.993490
Durbin-Watson	1.905743	Prob(F-statistic)		0.000000
<i>Prueba de efectos fijos redundantes</i>				
<i>Prueba de efectos</i>		<i>estadístico</i>	<i>Grados de libertad</i>	<i>Prob.</i>
F		30.388976	(8.23)	0.0000

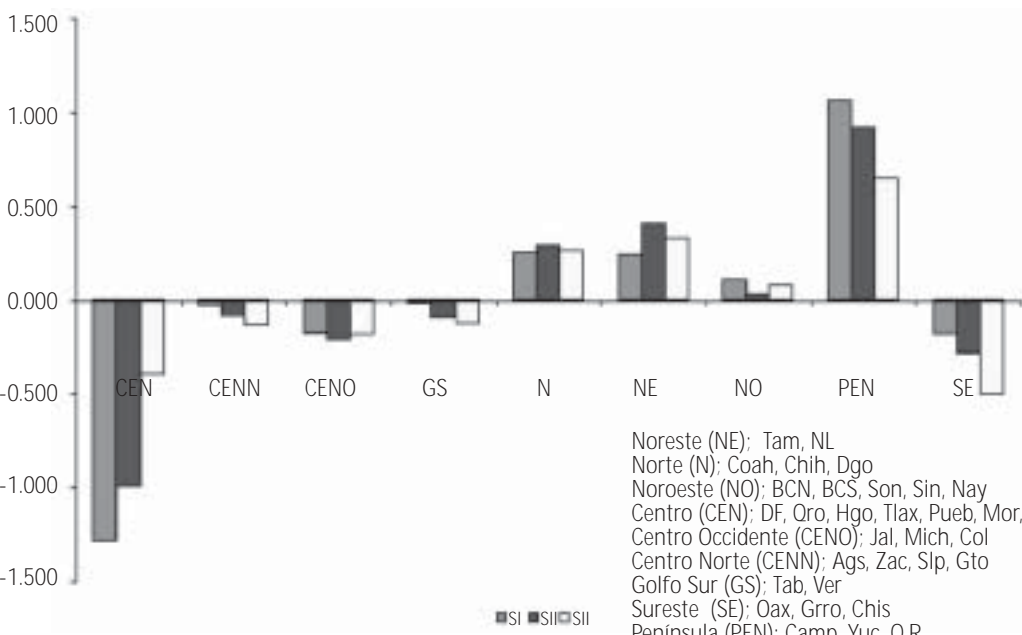
Variable dependiente: LOG(PIBPCIII). Método: Panel Mínimos Cuadrados. Periodo: 1989-2004. Observaciones de corte transversal: 9. Observaciones de panel totales: 36.

Los efectos fijos diferenciadores de las regiones muestran un patrón similar al de los demás sectores, pero con la peculiaridad de que en este caso el Centro tiene un efecto de dispersión más pequeño.

Cuadro 8  
Efectos diferenciales en el sector terciario

CEN	-0.390129
CENN	-0.133074
CENO	-0.179391
GS	-0.126340
N	0.258003
NE	0.335359
NO	0.080390
PEN	0.649586
SE	-0.494405

Gráfica 1  
Efectos fijos diferenciales por región y sector



## Anexo II

Estimaciones del comportamiento del ingreso per cápita para el año 2020.  
Tendencias de mediano y largo plazo del PIB per cápita por entidad federativa

<i>Entidad federativa</i>	<i>2003</i>	<i>Participación relativa</i>
Distrito Federal	321 766.7	0.2133
Estado de México	155 922.3	0.1034
Nuevo León	108 627.8	0.0720
Jalisco	95 658.8	0.0634
Chihuahua	66 996.4	0.0444
Veracruz	61 939.5	0.0411
Guanajuato	56 681.3	0.0376
Puebla	52 747.3	0.0350
Coahuila	51 788.1	0.0343
Baja California	48 540.5	0.0322
Tamaulipas	48 039.8	0.0319
<i>Promedio nacional</i>	<i>47 132.5</i>	
Sonora	40 991.1	0.0272
Michoacán	35 059.0	0.0232
Sinaloa	30 884.9	0.0205
Chiapas	26 978.1	0.0179
San Luis Potosí	26 955.7	0.0179
Querétaro	26 434.0	0.0175
Guerrero	24 394.5	0.0162
Oaxaca	22 095.0	0.0146
Quintana Roo	22 080.6	0.0146
Morelos	21 551.1	0.0143
Yucatán	20 750.9	0.0138
Hidalgo	20 638.4	0.0137
Durango	20 125.4	0.0133
Aguascalientes	18 864.7	0.0125
Campeche	18 156.7	0.0120
Tabasco	17 354.4	0.0115
Zacatecas	12 973.9	0.0086
Baja California Sur	8 855.3	0.0059
Tlaxcala	8 215.4	0.0054
Colima	8 147.6	0.0054
Nayarit	8 024.5	0.0053



**Estimaciones del comportamiento del ingreso per cápita para el año 2020.**  
**Tendencias de mediano y largo plazo del PIB per cápita por entidad federativa (continuación)**

<i>Entidad federativa</i>	<i>2012</i>	<i>Participación relativa</i>
Distrito Federal	359 955.0	0.2090
Estado de México	177 037.9	0.1028
Nuevo León	118 394.2	0.0687
Jalisco	109 871.4	0.0638
Chihuahua	85 742.2	0.0498
Veracruz	71 747.2	0.0417
Tamaulipas	63 307.5	0.0368
Baja California	62 432.6	0.0362
Guanajuato	61 244.9	0.0356
Puebla	56 818.3	0.0330
Coahuila	56 492.9	0.0328
<i>Promedio nacional</i>	<i>53 825.4</i>	
Sonora	45 915.3	0.0267
Michoacán	41 134.6	0.0239
Sinaloa	36 066.5	0.0209
San Luis Potosí	31 913.3	0.0185
Chiapas	28 808.2	0.0167
Querétaro	27 379.6	0.0159
Aguascalientes	26 490.6	0.0154
Guerrero	26 432.4	0.0153
Quintana Roo	26 232.2	0.0152
Morelos	26 218.9	0.0152
Oaxaca	25 425.4	0.0148
Yucatán	24 811.3	0.0144
Hidalgo	23 510.4	0.0136
Durango	22 206.9	0.0129
Campeche	18 902.8	0.0110
Tabasco	17 553.0	0.0102
Zacatecas	13 714.9	0.0080
Colima	9 638.4	0.0056
Nayarit	9 226.2	0.0054
Baja California Sur	8 997.0	0.0052
Tlaxcala	8 790.4	0.0051

**Estimaciones del comportamiento del ingreso per cápita para el año 2020.**  
**Tendencias de mediano y largo plazo del PIB per cápita por entidad federativa (conclusión)**

<i>Entidad federativa</i>	<i>2020</i>	<i>Participación relativa</i>
Distrito Federal	404 841.4	0.2096
Estado de México	208 221.5	0.1078
Nuevo León	129 550.1	0.0671
Jalisco	125 318.1	0.0649
Chihuahua	99 667.8	0.0516
Veracruz	79 579.3	0.0412
Tamaulipas	69 270.1	0.0359
Guanajuato	67 052.1	0.0347
Baja California	66 005.4	0.0342
Puebla	65 081.4	0.0337
Coahuila	63 278.0	0.0328
<i>Promedio Nacional</i>	<i>60 371.6</i>	
Sonora	51 471.2	0.0266
Michoacán	46 597.8	0.0241
Sinaloa	40 512.0	0.0210
San Luis Potosí	38 211.2	0.0198
Aguascalientes	33 341.1	0.0173
Oaxaca	30 448.0	0.0158
Morelos	29 698.2	0.0154
Guerrero	29 271.3	0.0152
Chiapas	29 032.6	0.0150
Yucatán	28 526.5	0.0148
Hidalgo	28 253.6	0.0146
Querétaro	27 359.8	0.0142
Quintana Roo	25 425.9	0.0132
Durango	24 455.6	0.0127
Campeche	18 902.9	0.0098
Tabasco	17 752.0	0.0092
Zacatecas	15 247.5	0.0079
Colima	10 810.7	0.0056
Tlaxcala	10 139.4	0.0052
Nayarit	9 642.9	0.0050
Baja California Sur	8 926.2	0.0046

En este cuadro se aprecia que las entidades federativas dominantes para 2012 y 2020 serán: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Coahuila.

Las desigualdades regionales tienden a ampliarse y prácticamente no cambian en términos de la desigualdad del ingreso per cápita entre entidades federativas.

Por otro lado, los estados con menor crecimiento per cápita para los mismos años serán: Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala, Colima y Nayarit.

Cabe señalar que menos de 50% (11 entidades federativas) se ubican por encima del promedio nacional, para los tres puntos en el tiempo analizados 2000, 2012 y 2020.

Las estimaciones de la tendencia se realizaron mediante modelos *ARIMA*, que consisten en modelos matemáticos de pronóstico, basados en datos contenidos en periodos anteriores y que usan simultáneamente promedios móviles (promedios entre periodos, variando en el tiempo  $F$ ).

Se corroboró en los datos utilizados su atributo de estacionalidad, es decir que no deben mostrar tendencia creciente o decreciente alguna.

Los modelos *ARIMA* usados para cada juego de datos dependerá de los atributos particulares de éste, por ejemplo para el caso de los datos de Sinaloa, se diseñó un modelo *ARIMA* (8,1,5), es decir, tomando información de ocho años atrás, el componente autorregresivo = 8; para lograr que sea estacionaria la serie se debe diferenciar una vez, se debe restar un dato de su periodo anterior, es decir que el orden de integración es 1 y el promedio de cinco periodos de medias móviles.

Las estimaciones de la tendencia se realizaron mediante un modelo *ARIMA*, que consiste en un modelo matemático de pronóstico, basado en datos contenidos en periodos anteriores y que usa simultáneamente promedios móviles (promedios entre periodos, variando en el tiempo).

Los datos utilizados deben antes comprobar el atributo llamado "estacionariedad", esto es, que no deben mostrar tendencias creciente o decreciente alguna.

El modelo *ARIMA* usado para cada juego de datos dependerá de los atributos particulares de éste; por ejemplo, para el caso de los datos de Sinaloa, se diseñó un modelo *ARIMA* (5,1,5), es decir, tomando información de cinco años atrás, el componente autorregresivo = 5; para lograr que sea estacionaria la serie se debe diferenciar una vez, se debe restar un dato de su periodo anterior, es decir que el orden de integración es 1 y el promedio de cinco periodos de medias móviles = 5.

### **Anexo III**

#### **Detalle de las propuestas**

Los elementos de la política de desarrollo que se plantean sobre el paradigma del desarrollo espacial se orientan en tres vertientes:

- 1) La reorientación de la política regional a nivel nacional.

- 2) la incorporación del sistema de planeación estratégico regional a nivel nacional, por entidad federativa, municipio y localidad.
- 3) el organizar y establecer el enfoque espacial de la política, en sus ámbitos regional y territorial.

La instrumentación de estas políticas requiere de acciones de corto, mediano y largo plazo, las primeras para establecer la infraestructura básica y las restantes para la reorganización y la instrumentación de las políticas.

La instrumentación de las políticas en el corto plazo para fortalecer infraestructura básica,<sup>1</sup> son las siguientes:

- a) Mejorar calidad de recursos humanos.
- b) Desarrollar sistema de información- programación regional.
- c) Revisión aspectos jurídicos del sistema de planeación.

Por su parte la instrumentación de las acciones de mediano y largo plazo,<sup>2</sup> para llevar a cabo las políticas, son las siguientes:

- e) Política espacial, regional y territorial proactiva
- f) Reorganización institucional del sistema de planeación.
- g) Enfoque espacial y territorial de la política regional.

#### Anexo. Acciones de corto plazo para fortalecer la infraestructura básica

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Mejorar calidad de recursos humanos	Falta de capacitación administrativa y técnica de personal de estados y municipios.	Reorientación de la política y de enfoques descentralizados del gasto, enfrenta limitaciones de eficiencia, equidad y transparencia, debido a la falta de recursos humanos calificados en gestión, programación, ejecución y concepción del desarrollo económico regional y local.	1.-Capacitación permanente y profesionalización de funcionarios y técnicos para la gestoría de desarrollo estatal y municipal. 2.- Creación de bolsa o fondo de recursos para su financiamiento, como costo de la descentralización. 3.- Creación o desarrollo de Institución o centro de capacitación y adiestramiento, mediante concesiones con instituciones regionales o locales existentes.

<sup>1</sup> Ver Anexo de Acciones de corto plazo para precisar necesidades, justificación y medidas específicas.

<sup>2</sup> Ver Anexo de Acciones de mediano y largo plazo para precisar necesidades, justificación y medidas específicas.

## Anexo. Acciones de corto plazo para fortalecer la infraestructura básica (conclusión)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
			4.- Constitución de consejos técnicos asesores para el desarrollo regional y local. <sup>3</sup>
Desarrollar sistemas de Información y programación regional	La elaboración de programas de fomento económico y social a nivel regional y micro regional funcional, requiere el desarrollo de sistemas y de la programación regional.	A pesar del avance de la federalización fiscal, mediante las participaciones federales y la del gasto para las entidades, existen ineficiencias en el gasto por falta de transparencia, deficiencias en los procesos de programación, ejecución, evaluación y falta de participación comunitaria, lo que limita la posibilidad de impulso del desarrollo local.	Elaborar programas de fomento económico y social, que prioricen la generación de ingresos y empleos, sujetos a procedimientos específicos de asignación, ejecución, control y evaluación, como medio de financiamiento de las participaciones federales y del gasto a entidades que reciben los estados y municipios. Impartir cursos de formación para la elaboración de programas de fomento económico y social. Posiblemente como parte del programa de capacitación.
Revisar los aspectos jurídicos del sistema de planeación para incorporar la política regional desde una perspectiva de la concepción espacial del desarrollo.	Falta de un marco normativo y jurídico para la incorporación de la política regional, como ámbito intermedio entre la política federal y la estatal y municipal.	El cambio de funciones y la incorporación de programas requieren de transformaciones en las instituciones y normatividad para incorporar el ámbito regional desde la concepción espacial del desarrollo.	1.- Definición de atribuciones formales de la formulación de la política a nivel regional y del sistema nacional de planeación. 2.- Coordinación de las decisiones de política regional y en articulación con la política nacional: macroeconómica y sectorial. 3.- Definición de márgenes de autonomía de la política regional. 4.- Adecuar Convenios de desarrollo social y funcionamiento de los Comités de planeación de desarrollo económico y social de los Estados (Coplades). 5. Adecuar el nuevo federalismo fiscal y con respecto a las políticas de descentralización y desconcentración del gasto.

<sup>3</sup> Ver Anexo 1, Creación de agencias de desarrollo local y de cuerpos consultivos.

## Acciones de mediano y largo plazo, para instrumentar la política regional

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Política de desarrollo regional proactiva <sup>4</sup>	Establecer acciones encaminadas deliberadamente por el Estado, a inducir y propiciar ajustes, y cambios que impulsen el desarrollo regional, atacando a la pobreza con una visión de mediano y largo plazo.	Las políticas regionales sin acción deliberada, propicia inercias por la falta de participación comunitaria y por la visión sectorial e institucional que se tiene.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dotar de la infraestructura necesaria y fomentar productividad y competitividad de las regiones.</li> <li>2. Garantizar disponibilidad de fondos, asignación eficiente, productividad y beneficio social.</li> <li>3. Concebir el desarrollo nacional y su articulación con la economía internacional eliminando los grandes desequilibrios económicos y sociales entre regiones.</li> <li>4. Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo regional - territorial equilibrado y sustentable, concentrando las acciones mediante una política territorial de centros de crecimiento, a fin de ordenar territorialmente el desarrollo.</li> </ol>
Reorganización institucional del sistema de planeación.	La reorientación de la política regional y urbana, demanda la reorganización de los mecanismos Institucionales de planeación, por un lado mediante la incorporación a nivel nacional del sistema de planeación regional y espacial y por el otro establecer una mecánica de planeación estratégica.	La falta del ámbito de planeación regional, macro y micro, genera desequilibrios espaciales sin posibilidad de identificar conflictos, distorsiones y los ámbitos de negociación, lo que impide cualquier esfuerzo para impulsar el desarrollo regional y local.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer el sistema de planeación estratégica espacial, que implica incorporar el ámbito regional, macro y micro.</li> <li>2. El sistema puede integrarse de tres grandes divisiones: Nacional, regional, territorial, sus funciones son las siguientes:  Nacional: Traducir objetivos macroeconómicos y sectoriales; definir y seleccionar instrumentos de política de fomento económico, considerando sus interrelaciones (prioridades y decisiones de acuerdo a la función nacional).</li> </ol>

<sup>4</sup> Ver Anexo 2, Políticas específicas.

## Acciones de mediano y largo plazo, para instrumentar la política regional

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
			<p>Regional: Recoger características y preferencias regionales en función de problemas regionales (compatibles prioridades nacionales - regionales). Se integran por entidades federativas que por funcionamiento económico y proximidad geográfica tienen interacción continua. (Se pretende lograr consenso mediante planeación estratégica).</p> <p>Territorial y micro-regional: Se establecen relaciones entre entidades federativas y municipios, y entre municipios y localidades. Funciones semejantes a las anteriores.</p>
Enfoque espacial y territorial de la política regional	La falta de participación de los directamente involucrados y de los gobiernos estatales y locales en la promoción del desarrollo regional y local ocasiona diferencias en la asignación y en su gestión y realización.	La política debe ser guiada centralmente en forma indicativa nacionalmente, considerando las relaciones inter-regionales y debe ser activa y conclusiva a nivel territorial, - intra-regional, incluyendo el nivel microregional - considerando los intereses y preferencias de los grupos involucrados en los centros de población correspondientes.	<p>1. Los gobiernos locales de los centros de población deben identificar las preferencias locales, fomentando la organización, participación y compromiso social entre empresarios, funcionarios, diversos grupos de productores y organizaciones sociales.</p> <p>2. El enfoque integral de planeación debe permitir la compatibilidad entre el desarrollo económico sectorial, regional, territorial y ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo sectorial compatible con el regional.</li> <li>• Desarrollo urbano - rural articulado.</li> <li>• Desarrollo rural integrando pequeñas localidades y hinterland agrícola.</li> <li>• Desarrollo agroindustrial y necesidades básicas.</li> </ul> <p>Ordenamiento ecológico compatible con el desarrollo territorial y sectorial. Estrategia que se puede instrumentar mediante los centros de crecimiento, que comprenden centros de población en los que se pone en marcha las decisiones de política.</p>

Acciones de mediano y largo plazo, para instrumentar la política regional (continuación)

			<p>3. La orientación de la política debe hacerse con base en una política de centros de crecimiento, concentrando recursos e impulsando el desarrollo de ciudades intermedias y el de pequeñas localidades con sus hinterlands respectivos.<sup>5</sup> La inversión debe sustentarse en el equilibrio y articulación, así como en la difusión económica entre centro y periferia geográficos.</p> <p>4. Propiciar sistemas de asentamientos integrados y articulados con el hinterland, proporcionando el conjunto de servicios que incrementen la actividad rural y el ingreso, además de los vínculos comerciales de transporte, administrativos y sociales.</p>
--	--	--	---

<sup>5</sup> Ver Anexos 3 y 4, respectivamente, Centros de crecimiento urbano y rural.



## Lineamientos específicos e instrumentos

Lineamientos específicos	Lineamientos de integración regional y programación	Instrumentos
<p>Aumentar productividad y competencia de las regiones exportadoras afectadas por la globalización.</p> <p>Fortalecer la competitividad y ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización.</p> <p>Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y regiones de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Aplicación mediante regiones programa, con objetivos y metas selectivas de acuerdo a los problemas estructurales y potenciales del desarrollo regional, urbano y rural.</p>	<p>Impulsar el crecimiento económico y el empleo, mediante la reconversión productiva, desarrollo tecnológico y generación de innovaciones.</p> <p>Utilizar el capital humano y difundiendo e integrando la actividad productiva empresarial con los centros de investigación y educación.</p> <p>Impulsar e integrar micro económicamente la formación de redes de pequeñas y medianas empresas para la generación de economías externas de escala.</p> <p>Promover formas de cooperación y colaboración en la organización productiva y división del trabajo de las pequeñas y medianas para agrupar productores y mejorar competitividad.</p> <p>Promover y concertar la participación e integración de las cadenas productivas sectorial y territorialmente, particularmente considerando las actividades dinámicas y las que le puedan dar sustento y apoyo como entidades proveedoras de insumos y bienes finales.</p> <p>Formular políticas flexibles y diferenciadas de fomento económico por sector de actividad económica y territorio o área, así como por tipo de agente económico.</p>	<p>La consecución de la política económica regional requiere establecer tantos incentivos al capital privado, social y mixto.</p> <p>Incentivos fiscales a la producción e inversión:</p> <p>Deducciones y estímulos:</p> <p>Instrumentos financieros: subvenciones, capital de riesgo, Créditos preferenciales. Fondos de desarrollo</p> <p>No financieros: provisiones de servicios, por ejemplo: Mediante la creación de instituciones locales de desarrollo regional que proporcionen:</p> <p>Servicios de información Servicios de intermediación Servicios de gestoría y consultoría Actividades de investigación y fomento tecnológico Capacitación Infraestructura: provisión de polígonos y/o pabellones industriales. Otras instituciones</p> <p>Institutos tecnológicos sectoriales Parques tecnológicos Costos de innovación empresarial</p>





## Sexta sección

Estrategias regionales endógenas y políticas de fomento.  
Encadenamientos productivos desde las regiones





## Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México

Luis Quintana Romero\*, Jorge Isaac Egurrola\*  
y Carlos Nandayapa Hernández\*

En la especificidad regional de México se anudan de manera devastadora y cruda los efectos más perniciosos del régimen neoliberal. En este ensayo revisamos una de sus peores consecuencias: el *vaciamiento productivo* de la industria manufacturera en las diferentes regiones del país, analizado a través del debilitamiento y destrucción de los principales núcleos productivos. El tema, paradójicamente poco estudiado, se aborda aquí como un avance de los primeros resultados de una investigación más amplia, en la cual aplicamos de manera integral lo que hemos denominado “modelo rama región”, el cual pretende unir en un mismo cuerpo analítico la dimensión regional y sectorial del fenómeno.<sup>1</sup>

Para establecer la orientación y los alcances del trabajo es pertinente precisar el sentido en el que hablamos de lo regional.

El concepto *región*, de suyo ambiguo, se ha vuelto en últimas fechas aún más difícil de precisar. El reacomodo de la economía mundial ha dado lugar, entre otros aspectos, a la resignificación del propio espacio económico. Con la entelequia de la globalización lo *regional* se ha convertido en una noción vaga que abarca cualquier fracción del “todo”, sin distinguir su especificidad histórica, su estructura económica, sus formas de integración interna y sus propósitos.<sup>2</sup> Los espacios económicos se reducen a pedazos de totalidades difusas y caóticas que, más que revelar, ocultan su funcionamiento a través de una macrovisión que deliberadamente evade el rigor e impone como única racionalidad posible el criterio de la rentabilidad a toda costa, la cual se presume incuestionable y

---

\* Profesores en la FES-Acatlán, UNAM.

<sup>1</sup> Se trata del proyecto de investigación “Desarrollo regional, política industrial y eslabonamientos productivos en México”, que con el apoyo de PAPIIT-DGAPA de la UNAM llevamos a cabo en el Programa de Investigación de la FES-Acatlán. Una primera versión de este trabajo se publicó en el libro: Jorge Isaac y Luis Quintana (2005), *Siglo XXI, México para armar; cinco dimensiones de la economía mexicana*, Plaza y Valdés, México.

<sup>2</sup> Se puede pensar en realidades tan dispares como la Unión Europea, que representa una asociación continental de alcance estratégico; áreas de comercio regulado como el Mercosur y el TLCAN; o el impreciso espacio de producción e

eterna. Borrado su contenido histórico y su especificidad económica, todos los pedazos aparecen homogéneos y susceptibles a la aplicación de recetas mágicas de equilibrio y prosperidad.

En estas líneas no pretendemos abordar a profundidad este tema. Pero a fin de precisar el sentido de nuestro trabajo, permítasenos recordar lo obvio. En tanto espacio económico, toda región es el resultado de su desarrollo histórico. Esto es, entre otros factores, de la modalidad con la que surge y se consolida como economía de mercado, de la eficacia con la que ese mercado asigna los recursos productivos ante la diversidad y autonomía de las unidades económicas, de la integración y correspondencia de su esfera productiva con la circulatoria. Es un incesante proceso de construcción y destrucción en el cual se consolidan los fuertes y desaparecen los débiles; donde el crecimiento genera desigualdad, y el estancamiento y la crisis la purga necesaria para deshacerse de los residuos en busca de recomponer las condiciones del funcionamiento general.

En este trabajo recurrimos a la dimensión regional a fin de observar y describir el desempeño territorial de la industria mexicana en los años recientes. Es decir, la región se toma de manera más simple y tradicional, con un carácter utilitario y un sentido preliminar.<sup>3</sup>

## Algunos problemas estructurales y la desigualdad regional

1. La economía mexicana, como la de todo país latinoamericano, se ha distinguido históricamente por dos rasgos estructurales: primero, por su carácter dependiente, y segundo, por la heterogeneidad de su planta productiva. Asociados a ellos, la manufactura presenta, además, problemas operativos muy precisos, propios de la etapa desarrollista y del modelo sustitutivo de importaciones. Entre ellos sobresalen: *a)* Las desproporciones sectoriales, en especial la ausencia o bajo perfil del sector *i*, que se traduce en una insuficiente oferta de bienes de capital, desequilibrio que generalmente se manifiesta como una crisis de la balanza de pagos y en una alta propensión a la devaluación de la moneda. *b)* Por lo general, la capacidad material de acumulación es reducida. *c)* Los niveles y las cadencias de la

---

intercambio, denominado Asia-Pacífico. También puede dar cuenta de zonas específicas con características y funciones diferenciadas dentro de un mismo país, sea con grados diversos de autonomía y autogestión, como sucede en algunos países europeos o Canadá; sea con la concurrencia de maquiladoras sin arraigo productivo, como en Centroamérica y la frontera norte de México; sea con territorios especiales de alta productividad para la competencia internacional, como son las áreas especiales de China. Incluso denominaciones regionales como el ALCA llegan a ser un eufemismo para endulzar la aplicación del poder imperial en todo un continente. Los ejemplos pueden llegar a decenas. En todos los casos, "lo regional" no es más que una noción indeterminada sin significado preciso.

<sup>3</sup> Una exposición detallada de la complejidad de los aspectos regionales se encuentra en Luis Quintana y Jorge E. Isaac, "Identificación, dinámica y complejidad de las cadenas productivas y regionales integradas al mercado externo", revista *Territorio y economía*, núm. 3, otoño de 2003, pp. 13-29, Sistema de Información Regional de México.

productividad del trabajo, por tanto, tienden a ser limitados. *d)* La capacidad de desarrollo autoconcentrado es baja, así como la vocación exportadora de su planta productiva. Otros rasgos distintivos son: *e)* Sus principales ramas y sectores están controlados por el capital monopolista privado, nacional y extranjero. *f)* Por norma, se registra un mayor grado de concentración monopólica en la industria pesada (siderometalúrgica, petroquímica, automotriz, metalmecánica) que en la industria ligera más tradicional (alimentos, bebidas, textil, calzado, muebles). *g)* El sector adolece de un pasado proteccionista, esencialmente volcado al abastecimiento de los mercados internos, que generó la costumbre de exportar excedentes y no líneas de producción predeterminadas.

Como se sabe, la industrialización temprana de nuestra economía se concentró en las industrias primarias y en sectores manufactureros tradicionales y de consumo básico, entre otros, alimentos, bebidas, muebles, textiles y ropa. Con el proceso de sustitución de importaciones se fueron agregando las industrias productoras de bienes de consumo duradero, metalmecánica y algunos procesos de la química y petroquímica, entre los más significativos. La sustitución pesada nunca se alcanzó.

Bajo el programa neoliberal, se ha echado mano de la venta de los activos de la nación y del financiamiento vía captación de capitales especulativos. Las consecuencias son penosamente conocidas. La crisis de la deuda estallada en 1982 evidenció el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y marcó el fin de toda una etapa del desarrollo de la industria nacional. Hasta entonces, las manufacturas mexicanas constituían una industria compacta que, sin tener un elevado grado de desarrollo productivo y tecnológico, mantenía, en cambio, una alta integración sectorial y un componente importado relativamente bajo en su oferta total. Catalogada en su momento como una planta productiva enana (*i.e.* robusta, pero chaparra), se distribuía de manera muy desigual en el territorio nacional, con tres grandes polos industriales. Uno, el de mayor tamaño, en el Distrito Federal y en las áreas conurbadas del Estado de México, donde se incluye también el corredor Lerma-Toluca; otro en Nuevo León y Coahuila, especialmente la zona Monterrey-Salttillo; y el tercero en la zona metropolitana de Guadalajara, en Jalisco. Se sumaban, además, otras zonas de desarrollo intermedio, como las ubicadas en los estados de Veracruz y Querétaro, en el Bajío y, en menor medida, en el sureste del país, la zona circundante a Mérida.

2. A principios del siglo *xxi* la manufactura muestra la misma concentración regional con la cual surgió y se consolidó. Cinco entidades federativas acaparan la mitad de la actividad industrial. El Estado de México, el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, con 37% de las unidades económicas y 42% de la población ocupada, representan alrededor del 50% de la producción y el producto nacional, así como una proporción similar de los activos fijos y las remuneraciones totales. El Estado de México y el Distrito Federal, por sí solos, y con la quinta parte del patrimonio productivo (esto es, plantas, activos y ocupación),

contribuyen con cerca de un tercio del valor agregado. Pero sin duda la concentración más alta se da en el noroeste de la zona metropolitana de la ciudad de México; la delegación Azcapotzalco y los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán, Cuautitlán Izcalli y Cuautitlán de Romero Rubio, con tan sólo 0.3% del territorio nacional, 2.7% de las unidades económicas y 7.2% de la ocupación, opera 8.2% de los activos nacionales y genera más de 12% del producto.

Esta alta concentración territorial debe contrastarse, sin embargo, con la dinámica de la manufactura en estas entidades, gracias a la cual su participación relativa disminuyó de manera notable durante la década de los noventa. La productividad cayó 1.7% anualmente de 1988 a 1998, las remuneraciones prácticamente se mantuvieron congeladas y si bien las unidades económicas aumentaron en casi 8% al año por efecto de la explosión en el incremento de las micro y pequeñas empresas, la densidad de capital se estancó y el producto no llegó ni siquiera a 1% anual. Paradójicamente, en el Distrito Federal y el Estado de México la densidad de capital aumentó 2.4% y el valor agregado decayó en 0.6% cada año, lo cual debe de estar asociado a una capacidad ociosa demasiado alta.

En los 10 años que median entre los censos de los años 1988 y 1998, el conjunto de las cinco entidades vieron caer su participación en todos los indicadores industriales. Destaca el caso del valor agregado, donde perdieron 10 puntos porcentuales. El Distrito Federal mostró la mayor disminución, seguido por el Estado de México. Del 38% del valor agregado que aportaban al finalizar los ochenta, al iniciar el nuevo siglo sólo generan 28%. Mientras tanto, Nuevo León y Veracruz perdieron poco en términos relativos. En contraste, Jalisco acrecentó su participación. Sin embargo, el censo de 2003 permite confirmar la agudización de estas tendencias en el periodo actual; en esos años el Estado de México y el Distrito Federal han reducido su generación de valor agregado a tasas anuales medias del 10% y han reducido su participación al 8 y 13% respectivamente, es decir que en conjunto generan 21% del valor agregado del país.

El noroeste de la zona metropolitana de la ciudad de México tampoco salió bien librado. Si bien mantuvo cerca de 9% de los activos de la manufactura, su aporte al producto pasó de 17 a 12%, y en lugar de absorber a 11.4% de los trabajadores del sector y pagar casi 15% de las remuneraciones, su contribución se limitó a 7 y 10% en cada caso. Según los nuevos datos censales de 2003, el aporte de esa región al valor agregado pasó de 14 a 9% entre 1998 y 2003. El detalle de las cifras se consigna en los cuadros 1 al 4.

Podría pensarse que el menor peso relativo de los polos industriales tradicionales representa el surgimiento de otros nuevos y, con ello, de una deseable desconcentración industrial. No es el caso, por sí mismo ningún estado presenta un desarrollo productivo significativo. La tendencia del conjunto es a la baja; así, los incrementos relativos se explican porque las entidades perdieron menos, y no porque ganaron más. Todo parece indicar que estamos en presencia de un decaimiento de los principales centros industriales, en especial de los ubicados en la gran metrópoli, sin que hayan emer-



gido nuevos núcleos industriales con un impulso productivo destacado, todo dentro de un proceso generalizado de contracción productiva.

Hasta hace algunos años era reconocido que el motor de la industria mexicana se ubicaba en el Estado de México y en el Distrito Federal, en especial en su zona metropolitana. Esa fuente de poder ahora está disminuida y no se observa remplazo posible. Los avances de algunos estados no llegan a ser tan destacados, y por su escaso peso relativo están lejos de representar de suyo polos regionales de desarrollo con capacidad de arrastre, incluso en el caso de Jalisco o Aguascalientes, y mucho menos la zona fronteriza que se dinamizó con la fiebre maquiladora.

Es remoto que la industria mexicana encuentre una nueva ruta de desarrollo reeditando la vía de los polos de alta concentración; o bien que, bajo la lógica fragmentada de estado por estado, se pueda recomponer el arrastre económico. Los tradicionales polos de desarrollo industrial han perdido impulso, pero no han dejado de ser el soporte de la manufactura nacional. Y los nuevos complejos industriales, surgidos bajo el impulso descentralizador, están lejos de representar un esquema de recambio. Se antoja una opción diversificada que encuentre en una nueva integración regional su soporte material.

De aquí la necesidad de revisar las condiciones que guarda la planta industrial de la manufactura en el territorio nacional. A lo largo de los siguientes apartados podremos atender este propósito.

Se ha convertido en un lugar común reconocer y lamentar la ruptura de eslabonamientos productivos derivados del programa neoliberal y la modalidad de la apertura. No obstante, poco se ha avanzado en comprobar empíricamente el proceso y, sobre todo, en delimitarlo y cuantificarlo. Con el fin de delimitar la dimensión del fenómeno, presentamos a continuación algunos de los avances que en este sentido hemos alcanzado. Centramos nuestra atención en el análisis de los núcleos industriales capaces de integrar cadenas productivas, así como de representar el sustento del desarrollo productivo y económico en las diversas regiones de México.<sup>4</sup>

## **El modelo rama región**

### **La rama región como categoría de análisis**

Para determinar y evaluar el desempeño de los núcleos productivos regionales de la industria manufacturera empleamos la categoría rama región, con la cual intentamos unir la dimensión regional e industrial en un mismo campo analítico.

---

<sup>4</sup> Un análisis detallado de las cadenas productivas regionales de México y su vinculación con el sector externo se puede consultar en Luis Quintana Romero y Jorge Isaac (2003), "Identificación, dinámica y complejidad de las cadenas productivas y regionales integradas al mercado externo", revista *Territorio y Economía*, núm. 3, Sistema de Información Regional de México, México, otoño.

La rama región (RR) queda definida por el hecho de que a cada rama industrial corresponde una o más regiones típicas donde se concentra su densidad productiva. De tal suerte, la rama i, despliega su patrimonio productivo en las regiones i, ii y iii. La rama j, a su vez, lo hará en las regiones iv y v, distintas de las de la otra rama. No hay regiones preestablecidas, cada rama crea y reproduce históricamente su espacio productivo.

La categoría rama región pretende superar algunas de las limitaciones teóricas y epistemológicas derivadas de la parcialidad en los estudios regionales de las cadenas productivas, donde habitualmente se aplican dos rutas de análisis. Una consiste en identificar los eslabonamientos industriales o económicos, sean ideales o existentes, para después sembrarlos en el espacio regional. La otra elige desde el ámbito regional las cadenas de interés, para luego revisar su situación y desarrollo potencial. Ambos procedimientos son adecuados; no obstante, los resultados suelen ser desiguales, no necesariamente por errores de procedimiento, sino por el cartabón analítico que impone la definición del punto de partida, esto es, privilegiar la rama o la región. En los dos casos el objetivo del estudio llega a sobredeterminar al objeto de estudio, lo cual no representa una falta grave que invalide la investigación, pero sí limita sus alcances.

Para nosotros, tanto los encadenamientos productivos como las regiones están sujetos a un proceso simultáneo de construcción. Primero, y ante todo, en su génesis real y espontánea; luego, en el terreno teórico-analítico en donde los identificamos y estudiamos; por último, en el terreno práctico experimental, es decir, en la síntesis consciente y creativa entre los resultados y conocimientos generados por la investigación y la voluntad creadora que los involucrados tengan por materializarlos. De tal manera, las cadenas existentes y las regiones definidas *a priori* de las que partimos, operan provisionalmente para desplegar el estudio. A lo largo de él, ambas se convierten en objeto de transformación.

La construcción del eslabonamiento y la definición de su espacio regional se dan al mismo tiempo. La cadena productiva de una rama industrial y la región que le es propia se recrean mutuamente. Los eslabonamientos crean su propio espacio de operación y la región se conforma a partir de su funcionamiento económico más íntimo. La categoría rama región nos permite hacer esa síntesis, así como reelaborar la visión de los encadenamientos y redefinir su espacio económico y geográfico. La categoría, elaborada teóricamente, podría llegar a tener incidencia en su concreción y en su funcionalidad práctica.

La regionalización se libera de los cartabones impuestos *a priori*, sea por criterios administrativos, demarcación geográfica u otros factores; se flexibiliza en su funcionalidad conceptual y práctica. Así, cada estado de la República, cada zona o municipio, formarán parte de las distintas regiones conforme al despliegue de su planta productiva.

De manera gráfica, la rama región se puede representar como una L invertida (véase diagrama 1), en cuyo vértice se ubica su núcleo, en el cual se procesan los productos de los eslabonamientos hacia atrás y se generan los bienes que dan lugar a los eslabonamientos hacia adelante. Esta cade-

na está integrada exclusivamente por sectores productivos. La esfera circulatoria opera en forma paralela; es decir, los servicios financieros y el comercio interactúan dentro de la rama región y forman parte de ella, pero no de su cadena productiva. Por su parte, los factores que inciden en la consolidación y desarrollo del patrimonio productivo, como la investigación científica y los avances tecnológicos, la educación, la capacitación y los servicios de salud, también quedan integrados. La rama región es un sistema que se articula en distintos niveles y a través de procesos diversos en los que se diferencian las relaciones de carácter productivo de aquellas de orden circulatorio, integradas todas en un tejido económico único. Es una totalidad en sí misma, que a su vez forma parte de otros sistemas y procesos económicos más amplios.<sup>5</sup>

Para los fines de este trabajo, atenderemos uno de los aspectos de las ramas región: sus núcleos productivos. Suponemos que una rama región existe si cuenta con un núcleo productivo fuerte o consolidado, y que desaparece o se fractura si su núcleo se debilita o se pierde.

### Los núcleos de las rama región

El método que hemos diseñado para identificar y ponderar los núcleos de las rama región tiene una marcada inspiración estructuralista. Nuestro punto de partida son los clásicos trabajos de Leontief y Kalecki.<sup>6</sup> La identificación y evaluación de los núcleos de las rama región se hace a partir del comportamiento de dos índices: el índice de participación productiva y el índice de potencial productivo.<sup>7</sup> Para los fines de este ensayo clasificamos los núcleos productivos mediante rangos de comportamiento, en tres grupos en razón de su situación y funcionalidad: *a)* núcleos consolidados; *b)* núcleos potenciales y *c)* núcleos débiles. Los dos primeros los consideramos núcleos fuertes, en tanto son

<sup>5</sup> Esta visión contrasta con la de Michael Porter, que en sus *clusters* no distingue entre actividades productivas y circulatorias. Es decir, otorga la misma importancia para el desarrollo del *cluster* a las cuestiones sustantivas que a las permisivas. Cf. Michael Porter, *The Competitive Advantage of the Nations*, Nueva York, MacMillan, 1990; o bien Michael Porter, "Clusters and Competition: new agendas for companies, governments and institutions", Harvard Business School, septiembre de 1997. De este último existe traducción al español por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.

<sup>6</sup> En el caso de Leontief, nos referimos a su memorable *Análisis económico input-output*, Barcelona, Ariel, 1973. De Kalecki, son particularmente lúcidos los trabajos reunidos en *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, y su famoso artículo "Las ecuaciones marxistas de reproducción y la economía moderna", en la revista *Economía y administración*, número especial en homenaje a Kalecki, Concepción, 1970.

<sup>7</sup> Para la construcción integral del encadenamiento rama región se debe incorporar un tercer índice que pondere el impacto de los factores de desarrollo. Se trata, entre otros, de aspectos tales como la educación, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, el equipamiento urbano e industrial, las comunicaciones, la salud, etc. Los alcances del ensayo nos permiten prescindir de este índice.

capaces de integrar y arrastrar una cadena productiva; por tanto, su debilitamiento o desaparición es muestra clara del vaciamiento productivo de la región.<sup>8</sup>

### Índice de participación productiva

El índice de participación productiva lo identificamos como índice uno (*Iuno*). Se calcula a partir de dos variables. La primera  $W_{ij}$ , mide la participación relativa del valor agregado bruto (vAB) de la rama i del estado j, en el vAB de la industria manufacturera. Su fórmula es la siguiente:

$$W_{ij} = \frac{V_{ij}}{V_{jd}}$$

Donde:

$W_{ij}$  = Participación relativa de la rama i del estado j en el vAB total de la industria manufacturera para el estado j.

$V_{ij}$  = vAB de la rama i para el estado j.

$V_{jd}$  = vAB del estado j en el total de la manufactura (gran división manufacturera d).

La segunda variable es  $Z_{ij}$ , da cuenta de la participación relativa de la rama i del estado j, en el vAB nacional de la rama i. La expresamos así:

$$Z_{ij} = \frac{V_{ij}}{V_{in}}$$

Donde:

$Z_{ij}$  = Participación relativa de la rama i del estado j en el vAB nacional de la rama i.

$V_i$  = vAB nacional de la rama i.

El índice uno queda definido como:

$$I(\text{uno})_{ij} = W_{ij}Z_{ij}$$

<sup>8</sup> Una aplicación de esta metodología al caso del estado de Michoacán se encuentra en el trabajo de Luis Quintana y Carlos Nandayapa, "Encadenamientos productivos en la industria manufacturera del estado de Michoacán: potencialidad y posibilidades de desarrollo", en revista *Territorio y economía*, número especial 1, 2003, pp. 41-55, Sistema de Información Regional de México.

Finalmente, para ponderar el índice uno en cada rama económica, utilizamos la media del índice uno de la respectiva rama económica.

### Índice de potencial productivo

Para determinar si la participación productiva, registrada en el índice uno, corresponde a su actual estado productivo, o bien existe una subutilización de sus capacidades productivas, se elaboró un índice de potencial productivo, o índice dos. Dicho indicador intenta dar cuenta de la medida en que la participación productiva se corresponde con su potencial productivo. Sin embargo, como el potencial productivo depende de múltiples variables, se utilizó la técnica estadística de *componentes principales* para lograr reducir la dimensión del problema.<sup>9</sup> La técnica mencionada busca establecer un conjunto reducido de variables a partir de las originales y sin implicar grandes pérdidas de información. Las variables utilizadas son:

- I. Valor agregado bruto a población ocupada.
- II. Activos fijo netos a población ocupada.
- III. Población ocupada relativa. Se obtiene de dividir la población ocupada del sector I del estado j sobre la población ocupada total del estado j.

Definidas las variables que intervienen en la construcción del índice de potencial productivo se procedió a calcular los componentes principales.<sup>10</sup>

Una vez que contamos tanto con el índice de participación productiva I (uno) y potencial productivo I (dos) para cada una de las ramas económicas, se procedió a multiplicarlos a fin de obtener una calificación precisa de las ramas económicas.

Formalmente:

$$C_{ij} = [(I(\text{uno})P_{ij})(I(\text{dos})P_{ij})]$$

Donde

$C_{ij}$  = Calificación total de la rama i del estado j.

---

<sup>9</sup> Una detallada explicación del método se encuentra en Everit y Dunn (1991).

<sup>10</sup> Para obtener los componentes se utilizó la versión 11.0 del software Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS).

## Regionalización propuesta

Para ubicar y clasificar los núcleos rama región es necesario considerar un espacio económico y geográfico lo suficientemente amplio; de manera provisional y con un sentido utilitario, delineamos siete regiones dentro del territorio nacional:

*Región Noroeste:* Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora.

*Región Noreste:* Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

*Región Centro:* Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

*Región Centro Metrópolis:* Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

*Región Centro Pacífico:* Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit.

*Región Sur Pacífico:* Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

*Región Golfo Caribe:* Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

## Destrucción y vaciamiento del espacio económico

En 1988, cuando recién iniciaba la apertura comercial, la manufactura mexicana contaba con 168 núcleos rama región consolidados y 61 potenciales (véase el cuadro 5). Esto es, 229 núcleos productivos fuertes. Una década después tan sólo quedaban 132-116 consolidados y apenas 16 potenciales. Así, durante los últimos años del siglo xx el país perdió 42% de sus más sólidos núcleos productivos, contruidos en su mayoría a lo largo de un notable proceso de industrialización que abarca las décadas comprendidas entre los años treinta y los setenta. Los resultados del censo de 2003 confirman que esa tendencia se mantiene; entre 1998 y 2003 la nación ha perdido seis núcleos consolidados más (véase el cuadro 6).<sup>11</sup> Dilapidar de esa manera la capacidad productiva y el esfuerzo industrial de una nación es un drama histórico difícil de remontar.

En pocos países se ha aplicado con tanta pureza la lógica neoliberal como en México. Muchas de sus peores consecuencias son conocidas, las sufrimos a diario, y se encuentran debidamente documentadas. Sin embargo, los resultados para la planta industrial en el ámbito regional son tan devastadores que sorprenden por sus alcances. La fortaleza de la manufactura se ha mermado a tal grado que más que tratarse de un debilitamiento relativo, estamos en presencia de un severo proceso de vaciamiento productivo del espacio económico.

Aquellas regiones que durante las distintas etapas de industrialización alcanzaron un desarrollo relativo más alto son las más afectadas. Tan sólo en los estados de Nuevo León, Jalisco, Veracruz,

---

<sup>11</sup> Debe advertirse que por el cambio de metodología del censo de 2003, que utiliza la clasificación SCIAN, y la de los censos previos que usan la CMAP, no permite realizar comparaciones directas entre los valores absolutos del periodo 1988-1998 y 1998-2003, por ello aquí simplemente los comparamos tendencialmente.

México y el Distrito Federal la industria nacional perdió 70% de los núcleos regionales fuertes que decayeron (véase el cuadro 7). En la última década del siglo pasado, estas entidades redujeron de 86 a 66% su participación en los núcleos productivos más fuertes del país. Como complemento perverso, aquellas zonas consideradas alternativas para el desarrollo industrial vieron disminuir la inmensa mayoría de sus núcleos potenciales y, con ello, la posibilidad de fortalecer y diversificar su planta productiva.

### Consideraciones finales

Nos aproximamos a la lógica del pantano, o bien a una suerte de transición bloqueada, donde los antiguos soportes del desarrollo industrial se han menguado, y los nuevos, de tamaño intermedio, no tienen aún la capacidad productiva ni la diversificación suficiente para despuntar como polos alternativos de integración y arrastre económico. La macrocefalia se ha agotado y, sin embargo, la ruta de remplazo para el desarrollo de la industria bajo una concepción regional y diversificada está obstaculizada, minándose cada vez más por el vaciamiento productivo del espacio económico y la ineficaz idea de integración espontánea que el capitalismo neoliberal representa para México.

El proceso construcción-destrucción, propio de toda regulación mercantil, se ha trastocado en nuestra economía en destrucción-destrucción. El crecimiento, como efecto progresista de la reproducción, se pasma y debilita ante la reducción de los niveles y ritmos de inversión. A su vez, con la dilatación de los mercados, el efecto desigualdad se potencia a tal grado que no sólo afecta a las unidades productivas ineficientes, sino que también llega a dislocar a buena parte de la planta productiva más desarrollada del país. El neoliberalismo a la mexicana no se conforma con fracturar los encadenamientos industriales, también vacía el espacio económico de su densidad productiva.

El vaciamiento productivo del espacio económico en México debe examinarse desde la lógica misma de la regulación capitalista, entendiéndolo como un fenómeno propio de la acción del mercado y de las transformaciones que el neoliberalismo acarrea en la valorización del capital. Sus repercusiones rebasan el ámbito económico y alcanzan tanto a la configuración clasista como a la forma de dominación política e ideológica, así como a la concepción y ejercicio del poder. Desde los cambios más íntimos de la base económica, este hecho está trastocando la vida misma del país.

La reproducción social de la economía mexicana se atrofia persistentemente ante una dinámica de valorización de capital que, lejos de recrearse, se descompone. La esencia capitalista de la base económica se desnaturaliza, se degenera, al no recrear las condiciones de su existencia. Estamos en presencia de un capitalismo degenerativo.

Salir del pantano y pisar tierra firme tiene como precondition restituir la densidad productiva de las regiones de México y que la economía recupere su sentido productivo. Para ello, vencer a la dictadura neoliberal es tan necesario como construir un modelo de industrialización alternativo. La concepción rama región pretende avanzar en ese sentido.

El diseño de un nuevo mapa productivo para el país es una necesidad imperiosa; una nueva política industrial de base regional y no tan sólo sectorial debe ser impulsada a fondo. Para ello es necesario reconocer la reconfiguración actual del tejido industrial en las regiones y, con base en los núcleos consolidados y potenciales que perviven, establecer las relaciones de complementariedad regional en los encadenamientos productivos para su impulso futuro. Una vez diseñado el nuevo mapa industrial y sus necesarias complementariedades, los instrumentos de política económica deben enfocarse a inyectar los recursos necesarios y a establecer el marco institucional indispensable para que las complementariedades detectadas se puedan hacer factibles en las regiones del país.

## Bibliografía

- Bassols, Ángel, 1964, "La división económica regional de México", en *Investigación Económica*, vol. 24, núm. 95, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Everitt, B. S., y Dunn, Graham, 1991, *Applied Multivariate Data Analysis*, Londres, Arnold.
- Godínez, Víctor, 2000, "La economía de las regiones y el cambio estructural", en Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Trimestre económico, Lecturas núm. 92, México, FCE.
- Hair, J. F. et al., 1999, *Análisis multivariante*, Madrid, Prentice Hall.
- INEGI, 1992, *XIII Censo Industrial, Industrias Manufactureras*, México.
- , 2001, *XIV Censo Industrial, Industrias Manufactureras*, México.
- Isaac, Jorge y Luis Quintana (coords.), 2005, *Siglo XXI, México para armar; cinco dimensiones de la economía mexicana*, Plaza y Valdés.
- Kalecki, Michal, 1970, "Las ecuaciones marxistas de reproducción y la economía moderna", en revista *Economía y administración*, número especial en homenaje a Kalecki, Concepción.
- , *Teoría de la dinámica económica*, 1973, México, FCE.
- Leontief, Wassily, 1973, *Análisis económico input-output*, Barcelona, Ariel.
- Maddison, Angus, 1986, *Las fases del desarrollo capitalista. Una historia cuantitativa*, El Colegio de México, México, FCE.
- Porter, Michael, 1997, "Clusters and Competition: new agendas for companies, governments and institutions", Harvard Business School, septiembre.
- , 1990, *The Competitive Advantage of the Nations*, Nueva York, MacMillan.
- Quintana, Luis, y Jorge Isaac, 2003, "Identificación, dinámica y complejidad de las cadenas productivas y regionales integradas al mercado externo", revista *Territorio y economía*, núm. 3, otoño, Sistema de Información Regional de México.



\_\_\_\_\_, y Carlos Nandayapa, 2003, "Encadenamientos productivos en la industria manufacturera del estado de Michoacán: potencialidad y posibilidades de desarrollo", revista *Territorio y economía*, número especial 1, Sistema de Información Regional de México.

Sweezy, Paul, y Harry Magdoff, 1988, *Estancamiento y expansión financiera en EUA*, México, Siglo XXI.

Cuadro 1

### Participación de la industria manufacturera por entidad federativa (porcentajes)

Entidad	Unidades económicas		Población ocupada		Remuneraciones totales		Activos fijos netos		Producción bruta total		Valor agregado censal bruto	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Distrito Federal	15.9	9.0	18.9	11.8	20.0	16.2	9.4	8.9	18.5	12.6	20.0	11.2
Estado de México	8.8	10.3	14.4	11.6	17.4	14.1	13.3	14.0	17.7	15.3	18.2	17.0
Jalisco	7.4	8.1	6.6	7.7	5.9	7.5	4.3	6.6	6.3	9.3	5.9	8.1
Veracruz	6.1	6.9	4.4	3.1	5.5	3.7	17.4	9.9	6.9	5.1	4.7	3.9
Nuevo León	4.4	3.6	7.8	7.7	9.0	9.2	8.6	11.5	9.8	9.4	10.3	9.4
Las cinco entidades	42.6	37.0	52.2	41.8	57.9	50.8	53.3	51.0	59.2	51.8	58.8	49.6
DF-Edo. México	24.8	19.3	33.4	23.3	37.5	30.3	22.7	22.9	36.2	28.1	38.2	28.2
Zona Metropolitana noroeste*	3.9	2.7	11.4	7.2	14.7	10.7	9.5	8.2	15.4	10.7	17.1	12.3

\*La zona Metropolitana noroeste se integra por la delegación Atzacapotzalco y los municipios de Naulcalpan, Tlalnepantla, Atizapán: Cuautitlán Izcalli y Cuautitlán de Romero Rubio.

Fuente: INEGI, XIII Censo Industrial, Industrias Manufactureras; México, 1992; e INEGI, XV Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México.

Cuadro 2

### Participación de la industria manufacturera según entidad. 1993-2003\* (porcentajes)

Entidad	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
	Unidades económicas		Personal ocupado		Remuneraciones		Activos fijos netos		Producción bruta total		Valor agregado censal bruto	
Nuevo León	3.62	3.29	7.69	8.36	9.25	9.96	11.66	11.82	9.42	9.91	9.49	9.77
Distrito Federal	8.90	8.43	11.43	10.98	15.60	12.99	8.13	6.96	12.00	9.35	10.37	8.19
Estado de México	10.26	10.75	11.64	10.52	14.24	11.93	14.38	10.81	15.54	12.67	16.94	13.35
Jalisco	8.08	7.53	7.74	7.15	7.58	6.55	6.77	6.26	9.35	7.69	8.19	6.91
Veracruz	6.07	5.87	3.11	2.75	3.68	3.99	9.30	8.73	5.16	5.44	4.00	4.10
Las cinco entidades	36.94	35.88	41.61	39.76	50.34	45.40	50.23	44.58	51.47	45.05	49.00	42.32
D. F. y Edo. de Méx.	19.17	19.19	23.07	21.50	29.84	24.91	22.50	17.77	27.54	22.01	27.32	21.54
Zona Metropolitana Noreste**	4.03	3.93	8.65	7.84	12.48	9.37	11.04	7.69	12.47	9.15	14.10	9.35

\* Existen diferencias para el año de 1998 con el cuadro 1 debido al cambio de metodología en la clasificación industrial de los censos.

\*\* La Zona Metropolitana noroeste se integra por la delegación Azcapotzalco y los municipios de Naulcalpan, Tlalnepantla, Atizapán, Cuautitlán Izcalli y Cuautitlán de Romero Rubio.

Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004.

Cuadro 3

**Tasa de crecimiento de los principales indicadores de la industria manufacturera por entidad federativa (porcentajes)**

Entidad	Unidades económicas	Población ocupada	Remuneraciones reales	Valor agregado	Productividad	Densidad de capital
	1988-1998	1988-1998	1988-1998	1988-1998	1988-1998	1988-1998
Nacional	9.5	4.83	-0.79	2.47	-2.25	-1.25
Distrito Federal	3.47	-0.03	1.85	-3.28	-3.25	2.97
Estado de México	11.14	2.54	-0.7	1.79	-0.72	1.52
Jalisco	10.54	6.39	0.17	5.82	-0.54	1.61
Veracruz	9.36	1.36	-1.34	0.72	-0.63	-3.6
Nuevo León	7.52	4.65	-0.37	0.76	-2.76	1.79
Las cinco entidades	7.52	2.54	-0.1	0.75	-1.74	0.51
DF-Edo. México	6.81	1.15	0.56	-0.58	-1.71	2.44
Zona Metropolitana noroeste*	5.56	15	0.55	-0.81	-0.95	1.83

Fuente: INEGI, XIII Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México, 1992; e INEGI, XV Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México, 2001

Cuadro 4

**Tasa de crecimiento de los principales indicadores de la industria manufacturera por entidad federativa 1998-2003 (porcentajes)**

Entidad	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones	Activos fijos netos	Producción bruta total	Valor agregado censal bruto
Nuevo León	-12.8	-11.8	8.3	3.6	11.7	17.4
Distrito Federal	-9.1	-22.1	-16.3	-12.5	-17.3	-9.9
México	0.5	-26.7	-15.8	-23.1	-13.5	-10.1
Jalisco	-10.7	-25.0	-13.1	-5.4	-12.7	-3.7
Veracruz	-7.2	-28.4	9.1	-4.0	11.8	17.1
Las cinco entidades	-6.8	-22.5	-9.3	-9.3	-7.1	-1.4
D. F. y Edo. de Méx.	-4.0	-24.4	-16.0	-19.3	-15.2	-10.0
ZID	-6.4	-26.5	-24.5	-28.8	-22.1	-24.4
Nacional	-4.1	-18.9	0.6	2.2	6.2	14.1

Fuente: INEGI, Censos Económicos 2004.

Cuadro 5

**Núcleos rama región consolidados y potenciales nacional: 1988-1998**

<i>Núcleos rama-región</i>	<i>1988</i>	<i>1998</i>	<i>Núcleos perdidos</i>
Consolidados	168	116	52
Potenciales	61	16	45
Totales	229	132	97

Fuente: cálculos propios a partir de: INEGI, XII Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México, 1992; e INEGI, XV Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México, 2001.

Cuadro 6

**Núcleos rama-región consolidados y potenciales nacional: 1998-2003**

<i>Núcleos rama-región</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>Diferencia</i>
Consolidados	114	108	-6
Potenciales	238	235	-3
Total	352	343	-9

Fuente: cálculos propios a partir de: INEGI, Censos Económicos 2004.

Cuadro 7

**Núcleos rama-región. Concentrado por región y división manufacturera**

Región/ División	Productos alimenticios, bebidas y tabaco			Textiles, prendas de vestir e industria del cuero			Industrias de la madera y productos de madera (incluye muebles)			Papel y productos de papel, imprenta y editoriales		
	1988	1998	Perdidos	1988	1998	Perdidos	1988	1998	Perdidos	1988	1998	Perdidos
I. Noroeste	11	5	6	3	2	1	3	3	0	2	0	2
II. Noreste	9	1	8	5	2	3	2	0	2	2	0	2
III. Centro	11	8	3	7	3	4	2	0	2	1	1	0
IV. Centro Metrópolis	13	7	6	7	4	3	3	1	2	2	2	0
V. Centro Pacífico	13	7	6	6	1	5	3	2	1	1	0	1
VI. Sur Pacífico	4	4	0	0	1	-1	1	1	0	0	0	0
VII. Golfo Caribe	8	4	4	2	1	1	1	0	1	1	0	1
Total	69	36	33	30	14	16	15	7	8	9	3	6
	30%	27%	48%	13%	11%	53%	7%	5%	53%	4%	2%	67%

**Núcleos rama-región. Concentrado por región y división manufacturera (continuación)**

Región/ División	Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, hule y plástico			Productos minerales no metálicos (excluye los derivados del petróleo y del carbón)			Industrias metálicas básicas			Productos metálicos, maquinaria y equipo (incluye instrumentos quirúrgicos y de precisión)		
	1988	1998	Perdidos	1988	1998	Perdidos	1988	1998	Perdidos	1988	1998	Perdidos
I. Noroeste		1	-1	3		3	1	1	0	9	5	4
II. Noreste	6	5	1	3	4	-1	1	1	0	10	11	-1
III. Centro	4	2	2	3	3	0	2	1	1	8	6	2
IV. Centro Metrópolis	9	6	3	4	3	1	2	1	1	13	6	7
V. Centro Pacífico	6	4	2	2	2	0	1	1	0	7	4	3
VI. Sur Pacífico	2	1	1	1	0	1			0	0		0
VII. Golfo Caribe	3	3	0	2	0	2	2	1	1	2		2
Total	30	22	8	18	12	6	9	6	3	49	32	17
	13%	17%	27%	8%	9%	33%	4%	5%	33%	21%	24%	35%

**Núcleos rama-región. Concentrado por región y división manufacturera (conclusión)**

Región/ División	Total			Participación nacional	
	1988	1998	Perdidos	1988	1998
I. Noroeste	32	17	15	14%	13%
II. Noreste	38	24	14	17%	18%
III. Centro	38	24	14	17%	18%
IV. Centro Metrópolis	53	30	23	23%	23%
V. Centro Pacífico	39	21	18	17%	16%
VI. Sur Pacífico	8	7	1	3%	5%
VII. Golfo Caribe	21	9	12	9%	7%
Total	229	132	97		
	100%	100%	100%		

Fuente: Cálculos propios a partir de INEGI, XIII Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México, 1992; e INEGI, XV Censo Industrial, Industrias Manufactureras, México, 2001.





## Los encadenamientos manufactureros de Tlaxcala en 2004, un caso de estrategia de desarrollo regional endógeno

*Mario Carrillo Huerta\**

En este trabajo se propone que en el corto y en el mediano plazos, el desarrollo regional se promueva desde las propias regiones (o entidades federativas) mediante el fomento de las actividades que tengan los mayores grados de encadenamiento o integración regional, de manera que los efectos multiplicadores de su inversión sean los más altos posibles, y así tengan los mayores impactos en el empleo y en los ingresos de su región. Esta propuesta puede sustentarse en la medida en que los gobiernos en las regiones (¿entidades?) conozcan dos cosas: 1) el grado de integración regional de las diferentes actividades económicas, es decir, el grado de encadenamiento regional mediante las compras de materias primas y el empleo, y 2) los factores de localización que inciden en esas actividades para efectos de una promoción efectiva de su desarrollo en la región correspondiente.

Se ofrece como ejemplo de ese tipo de ejercicios, el realizado a partir de los resultados de una encuesta levantada entre 690 empresas manufactureras del estado de Tlaxcala en 2004, que muestra sus grados de integración local y regional, y propone una clasificación de los factores por los cuales dichas empresas decidieron ubicarse geográficamente donde están operando. Al facilitar la operación de esos factores, se facilitará también la atracción de ese tipo de empresas a la región.

### Introducción

Sin duda, las perspectivas de desarrollo de una región, a corto y mediano plazos, dependen muy importantemente de su capacidad para promover la localización de empresas generadoras de actividad económica y de empleos, independientemente de las ramas económicas en las que se desempeñen. Sin embargo, dichas perspectivas de desarrollo serán mayores en la medida en que las empresas que

---

\* Profesor de economía de la Universidad de las Américas-Puebla, y profesor investigador de El Colegio de Tlaxcala, A. C.  
Correo electrónico: mmch@prodigy.net.mx.

ahí se establezcan estén integradas a la región, es decir, en la medida en que las mayores interrelaciones económicas se den con los sectores o actividades que más impactan o causan derramas dentro del mismo territorio.

En este trabajo se presentan algunos resultados de un estudio realizado en el estado de Tlaxcala en 2004.<sup>1</sup> En el trabajo, la integración regional se mide principalmente en términos del origen territorial de las materias primas y del destino de las ventas, hacia el mismo municipio a otro municipio dentro del estado. Por otro lado, los impactos en la economía local también se estudian a través de la capacitación de la mano de obra que realizan las diferentes empresas.<sup>2</sup> El trabajo se complementa con información (también proveniente del estudio) sobre los factores que, de acuerdo con los empresarios encuestados, fueron los más influyentes en su decisión de ubicar su empresa en la entidad.

## La integración económica regional: el caso de la manufactura de Tlaxcala

Un objeto importante del estudio de la interrelación económica es el efecto multiplicador interregional o de derrama económica de las actividades industriales en una zona o región.<sup>3</sup> De particular importancia para este análisis resultaría la presencia en la región de actividades económicas y empresas que tuvieran vínculos interindustriales fuertes, hacia adelante y hacia atrás, dentro de la misma región.<sup>4</sup> En los siguientes apartados de esta sección se mostrarán los resultados del estudio

---

<sup>1</sup> Proyecto dirigido por el autor, financiado por el Fondo Mixto Conacyt–Gobierno del Estado de Tlaxcala, denominado “Sistema de Información Laboral para Apoyar el Desarrollo Regional de Tlaxcala” (Siladert). Específicamente, este trabajo incluye información proveniente de una encuesta que formó parte de la investigación, realizada en el primer trimestre de 2004, entre 690 empresas manufactureras. De hecho, el trabajo de campo del proyecto incluyó la realización de los siguientes trabajos: 1) una encuesta de arranque (a 690 empresas) y tres encuestas cuatrimestrales de actualización entre las empresas manufactureras demandantes de mano de obra (con 330 empresas cada una, para un total de 990 cuestionarios de actualización), y 2) una encuesta de arranque y dos encuestas semestrales de actualización entre 80 instituciones de formación técnica y capacitación laboral (para un total de 240 cuestionarios). Aquí solamente se considera la encuesta de arranque de las empresas manufactureras.

<sup>2</sup> “Maquila” se refiere aquí solamente a la actividad ensambladora del proceso de producción. Por lo tanto, las empresas maquiladoras estudiadas en Tlaxcala no necesariamente son de exportación, como son la mayoría de las que se localizan en la zona fronteriza del norte de México.

<sup>3</sup> En este trabajo se comenta directamente el aspecto de la evidencia empírica de la integración regional. Un buen resumen de los aspectos teóricos, que servirían de marco a este trabajo, se encuentra en Carrillo (2005).

<sup>4</sup> Tradicionalmente, el efecto multiplicador de las industrias se estudia a través de las tablas de insumo-producto de Leontieff (1966). Este es un conjunto de cuentas de doble entrada, usualmente en términos monetarios, preparadas para una economía. Pone atención explícita a las relaciones entre diferentes sectores de la economía, concentrándose en particular en relaciones interindustriales. Por lo tanto, dados objetivos tales como la maximización del ingreso regional o del empleo regional, el análisis puede ser utilizado para aislar los sectores industriales en los cuales la expansión inducida por una inyección en inversión tendría el efecto más grande.

de la integración regional mediante el uso del análisis de regresión, para lo cual se mostrará primero alguna estadística descriptiva de las empresas incluidas en la muestra del estudio antes mencionado, considerando el origen de sus materias primas y el destino de sus ventas.

### Estadística descriptiva de la integración regional en las compras y en las ventas

Como se dijo antes, en la encuesta del estudio del caso de Tlaxcala se incluyeron 690 empresas manufactureras de diversas ramas ubicadas en las diferentes regiones de esa entidad. En este caso, el objetivo fue conocer los grados de integración regional que por la vía del empleo, las compras y las ventas tenían entre sí y con el resto de la economía, así como conocer los factores de localización más importantes de dichas empresas.<sup>5</sup>

Para efectos de este estudio se diseñó un cuestionario en el que se privilegió el tipo de producción (maquiladora o empresa independiente), el tamaño de la empresa (micro, pequeña, mediana y grande) y el origen territorial de las materias primas compradas y el destino de las ventas. En el cuadro 1 se incluyen los resultados de la encuesta en cuanto a la integración regional de las compras, mientras que en el cuadro 2 se muestran los correspondientes a las ventas, considerando el tamaño de las empresas.

Cuadro 1

#### Origen de las compras de materias primas de las empresas manufactureras de Tlaxcala, por tamaño de la empresa, 2004

<i>Tipo de empresa*</i>	<i>Mismo municipio %</i>	<i>Otro municipio del estado %</i>	<i>Otra entidad %</i>	<i>EUA o Canadá %</i>	<i>Otros países %</i>	<i>Total %</i>
Micro	46.40	20.34	31.99	0.58	0.70	100.00
Pequeña	16.06	8.50	61.90	10.13	3.41	100.00
Mediana	4.94	6.61	67.28	13.00	8.17	100.00
Grande	9.00	2.50	52.70	26.55	9.25	100.00
Total	40.59	18.04	37.09	2.81	1.47	100.00

\*Micro: 1-5 trabajadores; pequeña: 6-50 trabajadores; mediana: 51-150 trabajadores; grande: más de 150. Fuente: investigación directa.

<sup>5</sup> En esta sección se reportan resultados del estudio de la interrelación económica, ya que lo relativo a los factores de localización se abordará más adelante.



Cuadro 2

**Destino de las ventas de las empresas manufactureras de Tlaxcala, por tamaño de la empresa, 2004**

<i>Tipo de empresa*</i>	<i>Mismo municipio %</i>	<i>Otro municipio del estado %</i>	<i>Otra entidad %</i>	<i>EUA o Canadá %</i>	<i>Otros países %</i>	<i>Total %</i>
Micro	65.22	12.50	21.48	0.80	0.00	100.00
Pequeña	14.06	12.97	60.80	10.86	1.31	100.00
Mediana	2.94	11.18	57.29	27.06	1.53	100.00
Grande	3.91	5.33	54.35	29.55	6.86	100.00
Total	56.05	12.32	27.83	3.42	0.38	100.00

\*Micro: 1-5 trabajadores; pequeña: 6-50 trabajadores; mediana: 51-150 trabajadores; grande: más de 150. Fuente: investigación directa.

Algo interesante que se desprende de los datos de esos dos cuadros es que ni por las compras ni por las ventas, las empresas manufactureras de Tlaxcala generan una gran actividad entre los municipios de la entidad; la mayor integración se observa ya sea dentro del municipio donde están localizadas las empresas, o con otra entidad de la república mexicana, y más todavía en las ventas que en las compras.

Por otro lado, como cabía esperar, la integración local disminuye conforme aumenta el tamaño de la empresa, y viceversa cuando se trata de la integración internacional, que tanto en compras como en ventas es mayor entre las empresas medianas y grandes que entre las micro y pequeñas. De hecho, las grandes tienen coeficientes de integración internacional superior al 35%, tanto en las compras como en las ventas.

Otro fenómeno interesante se desprende del comportamiento de las empresas medianas. A diferencia de todas las demás empresas, donde la integración internacional en las compras es semejante a la de las ventas, las medianas están más integradas al exterior en las ventas. Podría decirse incluso que son las empresas exportadoras netas de Tlaxcala: realizan 21% de sus compras de materias primas en el exterior, pero venden en él 29% de su producción.

Por otro lado, los cuadros 3 y 4 muestran respectivamente la información sobre el origen de las compras y el destino de las ventas de las empresas manufactureras estudiadas, atendiendo el tipo de producción (es decir, si son maquiladoras o empresas independientes, u operan bajo ambos regímenes).

Cuadro 3

**Origen de las materias primas de las empresas manufactureras de la muestra, por tipo de producción: Tlaxcala, 2004**

<i>Tipo de empresa</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Mismo municipio (%)</i>	<i>Otro municipio del estado (%)</i>	<i>Otra entidad (%)</i>	<i>EUA o Canadá (%)</i>	<i>Otro país (%)</i>	<i>Total (%)</i>
Maquila	137	38.3	12.0	40.2	7.2	2.3	100.0
Independiente	490	42.2	20.5	34.3	1.7	1.1	99.8
Ambas	51	31.8	10.3	53.6	1.6	2.7	100.0
Total	678	37.5	14.3	42.7	3.5	2.0	100.0

Fuente: investigación directa.

Cuadro 4

**Destino de las ventas de las empresas manufactureras de la muestra, por tipo de producción: Tlaxcala, 2004**

<i>Tipo de empresa</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Mismo municipio (%)</i>	<i>Otro municipio del estado (%)</i>	<i>Otra entidad (%)</i>	<i>EUA o Canadá (%)</i>	<i>Otro país (%)</i>	<i>Total (%)</i>
Maquila	129	43.6	7.1	39.8	8.4	1.0	99.9
Independiente	485	63.0	11.4	23.0	2.0	0.2	99.6
Ambas	49	33.6	16.1	47.7	2.5	0.1	100
Total	663	46.7	11.5	36.8	4.3	0.5	99.8

Fuente: investigación directa.

**Análisis de regresión de la integración regional de las empresas manufactureras de Tlaxcala**

El modelo de regresión aplicado a la información proveniente de la encuesta antes mencionada, en lo referente al *origen de las compras*, es el siguiente:

Variable dependiente:

- Cociente de integración local
- Cociente de integración regional

Variables independientes:

Tamaño (número de trabajadores, variable continua)

Tipo de producción (*Tiprod*) (1: maquiladora; 2: independiente; 3: ambas)

Ingresos por ventas (*Ing03*) (1: menos de 0.5 millones de pesos al año; 2: entre 0.5 y 1.5; 3: entre 1.5 y 3.5; 4: de 3.5 a 5.0 y; 5: 5.0 y más); Rama (subsector); donde:

- a. el cociente de integración local es el porcentaje de materia prima que provino del mismo municipio donde se encuentra ubicada la empresa;
- b. el cociente de integración regional es el porcentaje de materia prima que provino de otro municipio del estado de Tlaxcala.

Los resultados se muestran en el cuadro 5, para el cociente de integración local, y en el cuadro 6, para el cociente de integración regional. Como puede verse de los datos del cuadro 5, el tamaño como tal no influye significativamente en la integración local, aunque sí lo hace el monto de las ventas: a menor valor de las ventas anuales, mayor integración local muestran las empresas. En cuanto al tipo de producción, aunque los coeficientes no son estadísticamente significativos (como en el caso del valor de las ventas), se muestra que las maquiladoras están más integradas en las compras que las empresas de producción independiente.<sup>6</sup>

Por otro lado, se encontraron resultados estadísticamente significativos en las ramas 6 (fabricación de productos de cuero), 10 (fabricación de productos derivados del petróleo) y 15 (fabricación de productos metálicos), pero con coeficientes negativos, mostrando resultados contrarios a lo que puede esperarse. En cuanto a la integración regional por la vía de las compras de materias primas a otros municipios de la misma entidad federativa (Tlaxcala), los datos del cuadro 6 muestran resultados tendenciales semejantes a los de la integración local (del cuadro 5), aunque con diferentes niveles de significancia estadística.

---

<sup>6</sup> Cabe recordar que aquí se considera solamente la forma de la producción y no las condiciones de propiedad de las empresas; además, conviene hacer notar que no se trata de las maquiladoras de exportación, como tradicionalmente se han considerado a las maquiladoras en este país, en referencia a las ubicadas en la zona fronteriza del norte de México.

Cuadro 5

**Resultados de la regresión con el cociente de integración local en compras de materias primas como variable dependiente entre empresas manufactureras de Tlaxcala, 2004**

<i>Variables independientes</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>	<i>P&gt; t </i>
Tamaño	.0137539	.0224042	0.61	0.540
tiprod_1	43.25962	46.14331	0.94	0.349
tiprod_2	35.43211	46.01232	0.77	0.442
tiprod_3	34.60714	46.99439	0.74	0.462
rama_6	-50.3154	29.70912	-1.69	0.092
rama_10	-64.47135	33.05487	-1.95	0.052
rama_15	-91.89865	35.00475	-2.63	0.009
ing03_1	99.0737	23.46539	4.35	0.000
ing03_2	90.59601	24.77236	3.66	0.000
ing03_3	64.2836	24.30202	2.65	0.009
ing03_5	52.76942	23.02645	2.29	0.023
Número de observaciones = 312; F (70, 242) = 46.45; Prob > F = 0.0000; R-cuadrada = 0.9307; R-cuadrada ajustada = 0.9107.				

Fuente: cálculos propios.

Cuadro 6

**Resultados de la regresión con el cociente de integración regional en compras de materias primas como variable dependiente entre empresas manufactureras de Tlaxcala, 2004**

<i>Variables independientes</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>	<i>P&gt; t </i>
Tamaño	-.0306835	.0334305	-0.92	0.361
tiprod_1	45.37299	42.60499	1.06	0.289
tiprod_2	37.7645	41.10716	0.92	0.360
tiprod_3	5.004996	42.39582	0.12	0.906
rama_10	-98.4474	41.30783	-2.38	0.019
rama_13	-71.97571	37.08281	-1.94	0.055
ing03_1	10.28052	30.10328	0.34	0.733
ing03_2	2.136411	28.83588	0.07	0.941
ing03_5	1.384919	29.30664	0.05	0.962
Número de observaciones = 171; F ( 60, 111) = 19.84 Prob > F = 0.0000 R-cuadrada = 0.9147 R-cuadrada ajustada = 0.8686.				

Fuente: cálculos propios.

Como se dijo antes, la integración regional también puede considerarse atendiendo el destino de las ventas de las empresas. De manera semejante al caso del origen de las compras, se aplicó un modelo de regresión aplicado a la información proveniente de las empresas de la encuesta de Tlaxcala 2004, esta vez considerando el destino de las ventas para calcular los cocientes de integración local y regional de las empresas estudiadas. Los resultados se muestran en el cuadro 7 (para la integración local) y en el cuadro 8 (para la integración regional).

Cuadro 7

**Resultados de la regresión con el cociente de integración local en destino de las ventas como variable dependiente entre empresas manufactureras de Tlaxcala, 2004**

<i>Variables independientes</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>	<i>P&gt; t </i>
Tamaño	-.0171896	.0325659	-0.53	0.598
tiprod_1	28.77599	31.68381	0.91	0.364
tiprod_2	32.45906	31.66535	1.03	0.306
tiprod_3	18.84154	31.66863	0.59	0.552
ing03_1	42.69575	10.14839	4.21	0.000
ing03_2	24.70969	10.87866	2.27	0.024
ing03_4	-27.69233	16.02303	-1.73	0.085
Número de observaciones = 419 F( 75, 344) = 104.39 Prob > F = 0.0000 R-cuadrada = 0.9579 R-cuadrada ajustada = 0.9487.				

Fuente: cálculos propios.

Como puede observarse de los datos del cuadro 7, los únicos resultados estadísticamente significativos muestran una mayor integración local conforme el monto total de ventas es menor. Por otro lado, aunque el resultado no es estadísticamente significativo, el tamaño de la empresa está inversamente relacionado con el destino territorial de las ventas: a mayor tamaño, menor integración local de las empresas.

Por otro lado, los datos del cuadro 8 muestran que en términos del destino de las ventas, el cociente de integración regional resultó significativamente (al 95% de confianza, estadísticamente hablando) relacionado con el tamaño de la empresa: a mayor número de trabajadores, menor integración regional. Por otro lado, también resultó significativamente relacionado con un buen número de ramas y con coeficientes semejantes entre ellas. Además, como en el caso del origen de las materias primas, los mayores coeficientes de integración regional en las ventas se encontraron entre las empresas maquiladoras.

Cuadro 8

**Resultados de la regresión con el cociente de integración regional en destino de las ventas como variable dependiente entre empresas manufactureras de Tlaxcala, 2004**

<i>Variables independientes*</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>t</i>	<i>P&gt; t </i>
Tamaño	-.0960459	.0484988	-1.98	0.051
tiprod_1	-708.3295	62.57056	-11.32	0.000
tiprod_2	-726.9794	60.47557	-12.02	0.000
tiprod_3	-746.2383	59.80239	-12.48	0.000
rama_1	939.5682	54.29732	17.30	0.000
rama_2	887.2269	44.30951	20.02	0.000
rama_4	887.0693	46.12515	19.23	0.000
rama_5	850.0395	53.12387	16.00	0.000
rama_6	884.5276	45.52879	19.43	0.000
rama_8	900.1921	41.57167	21.65	0.000
rama_10	875.3919	47.13484	18.57	0.000
rama_12	860.9318	55.18751	15.60	0.000
rama_13	877.7857	49.62671	17.69	0.000
rama_14	897.4417	44.92954	19.97	0.000
rama_15	850.4741	50.79775	16.74	0.000
rama_16	886.7908	44.6023	19.88	0.000
rama_17	897.3274	56.28915	15.94	0.000
rama_19	874.8824	51.27267	17.06	0.000
rama_20	884.3622	67.38579	13.12	0.000
rama_21	866.5532	46.0064	18.84	0.000
Número de observaciones = 147. F( 61, 86) = 26.94. Prob > F = 0.0000. R-cuadrada = 0.9503. R-cuadrada ajustada = 0.9150.				

\*Las ramas son: 1) industria alimentaria; 2) industria de las bebidas y del tabaco; 3) fabricación de insumos textiles; 4) confección de productos textiles, excepto prendas de vestir; 5) fabricación de prendas de vestir; 6) fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir; 7) industria de la madera; 8) industria del papel; 9) impresión e industrias conexas; 10) fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón; 11) industria petroquímica; 12) industria del plástico y del hule; 13) fabricación de productos a base de minerales no metálicos; 14) industrias metálicas básicas; 15) fabricación de productos metálicos; 16) fabricación de maquinaria y equipo; 17) fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; 18) fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios electrónicos; 19) fabricación de equipo de transporte; 20) fabricación de muebles y productos relacionados; 21) otras industrias manufactureras.

Fuente: cálculos propios.

## Factores de localización de las empresas manufactureras de Tlaxcala en 2004

### Los factores de localización considerados

Como se dijo antes, en la encuesta a manufacturas de 2004 se captó información de las empresas sobre diferentes aspectos de sus características y operación. En esta sección se comentarán las opiniones de los empresarios en cuanto a su decisión de ubicarse en algún municipio del estado de Tlaxcala.<sup>7</sup>

### Caracterización de la localización de las empresas

En el cuadro 9 se muestran los factores de localización (considerados por los empresarios entrevistados), agrupados dependiendo de si el factor es de tipo personal o si se refiere a características del mercado de productos, de la infraestructura, del mercado de insumos o si tiene que ver con incentivos públicos o con otros factores.

Cuadro 9

#### Principal factor en la decisión de localización en la entidad

(Total de empresas manufactureras de Tlaxcala, 2004)

<i>Factor</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Acumulado</i>
<i>I. Decisiones personales</i>	<i>397</i>	<i>61.17</i>	<i>61.17</i>
1. El propietario contaba con propiedades ahí	215	33.13	33.13
2. Cercana ubicación de residencia del propietario	86	13.25	46.38
3. Tradición familiar	54	8.32	54.70
4. El propietario residía ahí	42	6.47	61.17
<i>II. Mercado de productos</i>	<i>116</i>	<i>17.88</i>	<i>79.05</i>
5. Existe un buen mercado para sus productos	73	11.25	72.42
6. El lugar es un buen nicho de mercado	43	6.63	79.05
<i>III. Infraestructura</i>	<i>75</i>	<i>11.55</i>	<i>90.60</i>
7. Características adecuadas de las instalaciones	31	4.78	83.83
8. Vías de comunicación adecuadas	18	2.77	86.60
9. Infraestructura adecuada	11	1.69	88.29
10. Bajos costos de alquiler de inmuebles	13	2.00	90.29
11. Ubicación de otras empresas del grupo	2	0.31	90.60

<sup>7</sup> Específicamente, a los empresarios se les solicitó que mencionaran los cinco factores más importantes (en orden descendente) que habían tomado en cuenta para ubicar su empresa, a partir del conjunto de factores que aparecen en el cuadro 9.

Cuadro 9 (continuación)

**Principal factor en la decisión de localización en la entidad**

(Total de empresas manufactureras de Tlaxcala, 2004)

<i>Factor</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Acumulado</i>
<i>IV. Mercados de insumos</i>	<i>29</i>	<i>4.46</i>	<i>95.06</i>
12. Mano de obra disponible	23	3.54	94.14
13. Buena disponibilidad de otros insumos	5	0.77	94.91
14. Mano de obra barata	1	0.15	95.06
<i>V. Incentivos y otros</i>	<i>32</i>	<i>4.94</i>	<i>100.00</i>
15. Incentivos públicos	14	2.16	97.22
16. Otro	18	2.78	100.00
<i>Total (de empresarios que respondieron)</i>	<i>649</i>	<i>100</i>	<i>100.00</i>

Fuente: investigación directa.

En términos generales, los datos del cuadro 9 muestran la gran importancia que los empresarios manufactureros de Tlaxcala asignan a factores personales en su decisión de ubicar su empresa, y la escasa importancia que les asignan a los incentivos públicos. Cuando los factores de localización se analizan considerando la rama económica a la que pertenecen las empresas, se puede ver una incidencia diferencial. En el cuadro 10 se muestran el primero y segundo factores individuales de localización más importantes de las empresas, según la rama a la que pertenecen.

Cuadro 10

**Principales factores de localización de las emprsas manufactureras por rama de la actividad: Tlaxcala, 2004**

<i>Rama</i>	<i>Primer factor</i>	<i>Segundo factor</i>
1. Industria alimentaria	Decisiones personales	Mercado para sus productos
2. Industria de las bebidas y del tabaco	Vías de comunicación	Disponibilidad de insumos
3. Fabricación de insumos textiles	Decisiones personales	Mano de obra disponible
4. Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	Decisiones personales	Mercado de sus productos
5. Fabricación de prendas de vestir	Decisiones personales	Mano de obra disponible
6. Fabricación de productos de cuero, piel y otros materiales, excepto prendas de vestir	Mercado para sus productos	Nicho de mercado
7. Industria de la madera	Características de instalaciones	Mercado para sus productos



Cuadro 10 (continuación)

**Principales factores de localización de las empresas manufactureras por rama de la actividad: Tlaxcala, 2004**

<i>Rama</i>	<i>Primer factor</i>	<i>Segundo factor</i>
8. Industria del papel	Nicho de mercado	Mano de obra disponible
9. Impresión e industrias conexas	Incentivos públicos	Nicho de mercado
10. Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	Decisiones personales	Decisiones personales
11. Industria petroquímica	Características de instalaciones	Infraestructura
12. Industria del plástico y del hule	Vías de comunicación	Características de instalaciones
13. Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	Vías de comunicación	Características de instalaciones
14. Industrias metálicas básicas	Nicho de mercado	Bajos costos de alquiler
15. Fabricación de productos metálicos	Mercado para sus productos	Características de instalaciones
16. Fabricación de maquinaria y equipo	Decisiones personales	Decisiones personales
17. Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	Decisiones personales	Decisiones personales
18. Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios electrónicos	Decisiones personales	Vías de comunicación
19. Fabricación de equipo de transporte	Decisiones personales	Vías de comunicación
20. Fabricación de muebles y productos relacionados	Decisiones personales	Bajos costos de alquiler
21. Otras industrias manufactureras	Características de instalaciones	Mercado para sus productos
Total	648	100%

Nota: el total de la muestra fue de 690 empresas, pero sólo se consideraron las respuestas a la pregunta con referencia a los factores primero y segundo de localización de la empresa.

Fuente: investigación directa.

Los datos del cuadro 10 muestran que al hacer una revisión de los factores de localización por rama de actividad se encuentra que un gran número de empresarios no ha considerado a las decisiones personales como el factor más importante. De hecho, para 11 de las 21 ramas consideradas, el principal factor de localización fue diferente de las decisiones personales. Los factores más importantes en esos casos fueron la existencia de infraestructura para la producción (6/11) y la existencia de buenos mercados para sus productos (4/11).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Esto quiere decir que las decisiones personales resultaron los factores de localización más importantes porque fueron los más importantes para las empresas de la industria alimentaria, que fueron las más numerosas en la encuesta (véase el cuadro anexo 1).

## Un comentario adicional sobre capacitación de la mano de obra

Considerando el tipo de producción que realizan las empresas estudiadas, puede verse el impacto diferencial que tienen en la contratación de la mano de obra y en su capacitación; esto con el objeto de ver qué tanto influyen en el bienestar general de la entidad en la que se ubican, y, hasta cierto punto, qué tan integradas están en el ámbito de la capacitación. Como lo muestra el cuadro 11, la mayor parte de los trabajadores de producción calificados son absorbidos por las empresas maquiladoras, en donde destacan los trabajadores calificados como los que tienen mayor cabida en las empresas consideradas. Pero es en el cuadro 12 donde se observa la falta de interés de los empresarios por capacitar a sus empleados (ya que sólo 194 de las 580 empresas consideradas ofrecen algún tipo de capacitación) y menos aun cuando se trata de las que realizan su producción de forma independiente (293 de las 386 que no ofrecen capacitación).

Cuadro 11

### Número de trabajadores de producción por nivel de calificación y género según tipo de producción, 2004

Tipo de producción		Trabajadores de producción								
		Calificados			No calificados			Total		
	Empresas	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Maquila	139	2 212	1 463	3 675	854	0	854	3 066	1 463	4 529
Producción independiente	500	2 203	1 027	3 230	591	702	1 293	2 794	1 729	4 523
Ambas	51	744	387	1 131	344	652	996	1 088	1 039	2 127
N. E.	0	0	0	0	0	115	115	0	115	115
Total	690	5 159	2 877	8 036	1 789	1 469	3 258	6 948	4 346	11 294

Nota: se excluyen los casos sin información sobre trabajadores.

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo.

## Consideraciones finales

En esta última sección se harán algunos comentarios finales que se derivan de lo expuesto en el texto del documento, en cuanto a la integración regional, los factores de localización más relacionados con las empresas manufactureras del estado de Tlaxcala, y la capacitación de la mano de obra, según el estudio realizado en 2004.

Cuadro 12

**Número de empresas que capacitan y no capacitan a los trabajadores de producción, por nivel de calificación de los trabajadores, 2004**

<i>Tipo de producción</i>	<i>Trabajadores de producción</i>								
	<i>Calificados</i>			<i>No calificados</i>			<i>Total</i>		
	<i>Capacita</i>	<i>No capacita</i>	<i>Total</i>	<i>Capacita</i>	<i>No capacita</i>	<i>Total</i>	<i>Capacita</i>	<i>No capacita</i>	<i>Total</i>
Maquila	36	32	68	24	39	63	60	71	131
Producción independiente	67	139	206	35	154	189	102	293	395
Ambas	18	12	30	14	10	24	32	22	54
Total	121	183	304	73	203	276	194	386	580

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo.

## Integración regional

En cuanto a su integración económica a la localidad o a la región en la que se ubican, por la vía de las compras de materias primas, se encontró que las empresas manufactureras están más integradas mientras menor sea el valor total de sus ventas; resultados semejantes se encontraron cuando se consideró el destino geográfico de sus ventas. Por otro lado, aunque el tamaño de las empresas, medido en términos del número de trabajadores, no mostró un impacto estadísticamente significativo en la integración local y regional en cuanto al origen de las compras de las empresas, sí lo mostró al considerar el destino de las ventas: a mayor tamaño, menor integración local y regional. La información de la encuesta también muestra que algunas ramas de la actividad manufacturera, tales como la industria alimentaria, la industria del papel, las metálicas básicas y las productoras de componentes y accesorios electrónicos, tienen un fuerte grado de integración local y regional por la vía del destino de las ventas.

## Localización

En el caso de las empresas manufactureras del estado de Tlaxcala se encontró una jerarquía clara de los factores de localización, en donde predominaron las decisiones personales, seguidas por factores del mercado de productos de las empresas y la disponibilidad de infraestructura adecuada, aunque los resultados sugieren que también la disponibilidad de mano de obra ha influido en la ubicación de las empresas. Ciertamente, las decisiones personales son el factor de localización más fuerte, sobre todo en

las empresas de la industria alimentaria, que son las más numerosas en la manufactura del estado (y también en la muestra del estudio). Sin embargo, se encontró que en 11 de las 21 ramas incluidas en la muestra del estudio, el factor más importante no fueron las decisiones personales.

## Capacitación

Finalmente, y a manera de información adicional, el estudio de 2004 muestra: 1) un nivel bajo de capacitación a trabajadores por parte de las empresas manufactureras, ya que solamente alrededor del 22% de los empresarios entrevistados dijeron que los capacitaban; 2) una muy escasa vinculación entre las instituciones de capacitación y las empresas, ya que la mayor parte de la capacitación la realizan las propias empresas; 3) una relación directa entre la capacitación a trabajadores y el tamaño de la empresa, y 4) mayores grados de capacitación en el caso de empresas maquiladoras que en empresas de producción independiente.

Como comentario final, puede decirse que la propuesta de este trabajo es que el desarrollo regional se promueva desde las propias regiones (o entidades federativas) mediante el fomento de las actividades que tengan los mayores grados de encadenamiento o integración regional, de manera que los efectos multiplicadores de su inversión sean los más altos posibles y así tengan los mayores impactos en el empleo y en los ingresos de su región. Sin embargo, para que dicha propuesta tenga viabilidad deberá estar basada en el conocimiento de dos cuestiones: 1) el grado de integración regional de las diferentes actividades económicas; es decir, el grado de encadenamiento regional mediante las compras de materias primas y del destino de las ventas, y 2) los factores de localización que inciden en esas actividades para efectos de una promoción efectiva de su desarrollo en la región correspondiente.

Al facilitar la operación selectiva de los factores de localización, los gobiernos de las regiones (o entidades federativas) estarán facilitando la atracción a la región de las empresas que mayores impactos tengan en las actividades económicas, el empleo y los ingresos dentro de la región. Quizás este trabajo pueda servir como ejemplo de la forma en la que los gobiernos puedan obtener la información necesaria para este tipo de promoción del desarrollo regional desde las regiones.

## Bibliografía

- Alonso, William, 1964, *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Arceo Méndez, Antonio, 1996, *Factores de localización en la industrialización del estado de Tlaxcala (1979-1990)*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala (inédito).

- Barkley, David L., y Hinschberger Sylvain, 1992, "Industrial Restructuring: Implications for the Decentralization of Manufacturing to Nonmetropolitan Areas", *Economic Development Quarterly*, 6, pp. 64-79.
- Bennett, Robert J., Paul J. A. Robson y William J. A. Bratton, 2001, "The Influence of Location on the Use by SMEs of External Advice y Collaboration", *Urban Studies*, vol. 38, núm. 9, pp. 1531-1557.
- Boomsma, P. E., J. Oosterhaven, 1992, "A Double Entry Method for the Construction of Regional Input-output Tables", *Journal of Regional Sciences*, vol. 32, pp. 265-284.
- Boudeville, J. R., 1966, *Problems of Regional Economic Planning*, Edimburgh, Edimburgh University Press.
- Carrillo Huerta, Mario M., 1997, "La industria del estado de Tlaxcala: evolución reciente y perspectivas del comercio exterior", *Regiones y Desarrollo*, núm. 1, Revista del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), Tlaxcala, enero-junio.
- , 2005, *Estudios regionales en México. Selección de teoría y evidencia empírica: interrelación económica*, Puebla, Universidad de Puebla/Asesoría y Consultoría Económica, A. C./Galilei, Taller de Creatividad Infantil.
- , 2005a, *La mano de obra para el desarrollo de Tlaxcala, 2003-2005. Volumen II. Los mercados laborales y el desarrollo regional*, San Pablo Apetatlán, Tlaxcala, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)/Gobierno del Estado de Tlaxcala/El Colegio de Tlaxcala, A. C./Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (Sepuede).
- y Nava Martínez, Ma. de los Ángeles, 1998, *Ventajas comparativas municipales en el estado de Tlaxcala*, CIISDER-UAT (inédito).
- Chapman, Keith, y David Walter, 1987, *Industrial Location, Principles and Policies*, Gran Bretaña, Basil Blackwell.
- Christaller, W., 1965, *Central Places in Southern Germany*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall (versión original en alemán, 1933).
- Durán Encalada, Jorge, y Mario M. Carrillo Huerta, 2005, "La localización y la interrelación de la industria en regiones en desarrollo. El caso de Ciudad del Carmen, Campeche", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 140, enero-marzo de 2005, pp. 143-164.
- Ellison, Glenn, y Edward L. Glaeser, 1997, "Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A Dart-board Approach", *Journal of Political Economy*, 105, pp. 889-927.
- Enright, Michael J., 1993, "The Determinants of Geographic Concentration in Industry", *Working Paper*, 93-052, Division of Research, Harvard Business School.
- , 1994, "Organization and Coordination in Geographically Concentrated Industries", en D. Raff y N. R. Lamoraux (eds.), *Coordination and Information: Historical Perspectives on the Organization of Enterprise*, Chicago, Chicago University Press for NBER, pp. 103-142.
- Garza, Gustavo, 1998, "Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990", en Mario M. Carrillo H. y René Valdiviezo S. (coords.), *Tlaxcala en el marco de la política regional mexicana*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- , 1999, *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*, México, El Colegio de México.
- Glasson, John (1980), *An Introduction to Regional Planning*, Londres, Hutchinson.

- Herzog, Henry W., y Alan M. Schlottman (eds.), 1991, *Industrial Location and Public Policy*, Knoxville, University of Tennessee Press.
- Holmes, Thomas J., 1995, "Localization of Industry and Vertical Disintegration", *Staff Report 190*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minesota, abril.
- Hoover, Edgar M., 1951, *Localización de la actividad económica*, México, Fondo de Cultura Económica (traducción de *The Location of Economic Activity*, Nueva York, McGraw-Hill, 1948).
- Isard, Walter, 1966, *Estudio regional de complejos industriales: refinación de petróleo, petroquímica, fibras sintéticas*, México, Editorial Limusa-Wiley (traducción de *Industrial Complex Analysis and Regional Development*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1959).
- , 1972, *Métodos de análisis regional*, Barcelona, Editorial Ariel (traducción de *Methods of Regional Analysis*, Cambridge, Mass., MIT Press).
- Kloosterman, Robert C., 2001, "Clustering of Economic Activities in Policentric Urban Regions: The Case of the Randstad", *Urban Studies*, vol. 38, 4, pp. 717-732.
- Krugman, Paul, 1991, *Geography and Trade*, Leuven, Bélgica, Leuven University Press.
- Kuklinski, A. (comp.), 1985, *Desarrollo polarizado y políticas regionales. En homenaje a Jacques Boudeville*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Leontieff, W., 1966, *Input-Output Economics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Meyer-Stamer, Jörg, 2000a, "Estrategias de desarrollo territorial basadas en el concepto de competitividad sistémica", *Mercado de Valores*, México, septiembre, pp. 48-60.
- , 2000b, "Estrategias de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistémica", *Mercado de Valores*, México, septiembre, pp. 18-31.
- Peneder, Michael, 2001, *Entrepreneurial Competition and Industrial Location*, Cheltenham, Reino Unido, Northampton, M., EUA, Edward Elgar.
- Polèse, Mario, 1998, *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, C. R., Libro Universitario Regional.
- Porter, M. E., 2000, "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", *Economic Development Quarterly*, febrero, vol. 14, pp. 15-35.
- Ramos Galicia, Sergio, 1998, *Tlaxcala: 1960-1980. Monografía histórica*, México, Master Print.
- Richardson, Harry W., 1975, *Elementos de economía regional*, versión de Fernando Escribano, Madrid, Alianza Editorial.
- , 1977, *Teoría del crecimiento regional*, Madrid, Ediciones Pirámide, Col. Quantum.
- Roper, S., Love, J. H., Ashcroft, B. y S. Dunlop, 2000, "Industry and Location Effects on UK Plants' Innovation Propensity", *The Annals of Regional Science*, 34, pp. 489-502.
- Ruiz Durán, Clemente, 2000, "Mejores prácticas del desarrollo industrial local", *El Mercado de Valores*, octubre, México, Nacional Financiera, pp. 26-34.
- Scott, Allen, 1986, "Industrial Organization and Location: Division of Labor, The Firm, and Spatial Process", *Economic Geography*, 62, pp. 215-231.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), 1996, Información inédita proporcionada al autor por la delegación estatal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Tlaxcala, julio.

Smith, Stephen M., y David L. Barkley, 1991, "Local Input Linkages of Rural High Technology Manufacturers", *Land Economics*, 67, pp. 472-483.

Weber, Alfred, 1929, *Theory of the Location of Industries*. Chicago, Ill, University of Chicago Press.

#### Cuadro Anexo 1

#### Distribución de las empresas de la encuesta por rama, 2004

Rama	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
311 Industria alimentaria	296	45.68	45.68
312 Industria de las bebidas y del tabaco	5	0.77	46.45
313 Fabricación de insumos textiles	74	11.42	57.87
314 Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	10	1.54	59.41
315 Fabricación de prendas de vestir	88	13.58	72.99
316 Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	2	0.31	73.30
321 Industria de la madera	21	3.24	76.54
322 Industria del papel	4	0.62	77.16
323 Impresión e industrias conexas	8	1.23	78.39
324 Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	1	0.15	78.54
325 Industria petroquímica	6	0.93	79.47
326 Industria del plástico y del hule	11	1.70	81.17
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	32	4.94	86.11
331 Industrias metálicas básicas	9	1.39	87.50
332 Fabricación de productos metálicos	47	7.25	94.75
333 Fabricación de maquinaria y equipo	4	0.62	95.37
334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	1	0.15	95.52
335 Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios electrónicos	4	0.62	96.14
336 Fabricación de equipo de transporte	4	0.62	96.76
337 Fabricación de muebles y productos relacionados	19	2.93	99.69
339 Otras industrias manufactureras	2	0.31	100.00
Total	648	100.00	100.00

Nota: el total de la muestra es de 690 empresas, pero sólo se consideraron las respuestas no nulas a la pregunta con referencia al factor primero de localización de la empresa.

Fuente: investigación directa.







Séptima sección  
Estrategias regionales de combate a la pobreza





## Políticas sociales y estrategias regionales de combate a la pobreza

*Adolfo Sánchez Almanza\**

### Introducción

La política social en México desde el siglo xx ha pasado por tres grandes etapas. La primera recogió de manera incipiente las demandas sociales de la Revolución mexicana en una fase de recuperación económica y un Estado en construcción. La segunda corresponde a un enfoque de universalismo segmentado que daba prioridad al papel que cumplían las personas en la división social del trabajo, en el modelo de sustitución de importaciones, con un Estado de bienestar imperfecto. En la tercera se aplica una visión asistencialista que focaliza sus acciones en los pobres extremos, en el modelo neoliberal y con un Estado que atiende principalmente los efectos de la desigualdad y la pobreza más que las causas que las producen. En este proceso se han instrumentado varias estrategias de corte territorial con el objetivo explícito de enfrentar la pobreza. Sin embargo, las evidencias en materia de desigualdad socioeconómica y regional indican que han sido ineficientes, ineficaces e insuficientes, por lo que es necesario revisirlas, ajustar lo necesario y sugerir otras vías a partir de nuevas relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado.

### Derechos sociales en la etapa posrevolucionaria

La fase inicial de los gobiernos posrevolucionarios (1920-1940) se caracteriza por la aceptación constitucional de las demandas sociales derivadas de la Revolución mexicana.<sup>1</sup> La política social de enton-

---

\* Profesor del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>1</sup> Entre los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917 destacan: en el artículo 3o. el carácter laico y gratuito de la educación, que tendrá una orientación científica, democrática, nacionalista, con respeto a la cultura, la dignidad de la persona y la integridad de la familia; en el artículo 4o. se consigna la igualdad de género ante la ley, la libertad de procreación, la protección de la salud, el derecho a la vivienda digna y decorosa, la satisfacción de necesidades y la salud física; en

ces se comprometió con la satisfacción de las necesidades sociales y los derechos constitucionales, aunque no estuvo exenta de movilizaciones populares e inestabilidad política, con un Estado débil en proceso de construcción. Entre los gobiernos de esta fase destaca el de Lázaro Cárdenas, durante el cual se consolidó su estructura institucional y se profundizaron algunos cambios, como el reparto de activos que se convirtieron en la base patrimonial de hogares y comunidades del país; su gobierno realizó fuertes inversiones públicas en educación, salud e infraestructura productiva, asociadas a una profunda reforma agraria; creación y fomento del aparato productivo industrial; fundación de instituciones gubernamentales para impulsar el desarrollo y fomento a la creación de organizaciones de campesinos y obreros, sindicatos, asociaciones mutualistas y cooperativas, dedicadas a proteger el trabajo y el salario.

### **Universalismo segmentado en la sustitución de importaciones**

Entre los años cuarenta y los setenta, las políticas sociales se caracterizaron por un enfoque de universalismo segmentado que daba prioridad al papel que cumplían las personas en la división social del trabajo, con un Estado social benefactor imperfecto, cuyas modalidades específicas lo colocan en un lugar cercano al Estado socialdemócrata o rudimentario.

La política social se caracterizó por su operación centralizada en la toma de decisiones, en el control presupuestal y en su estructura administrativa especializada. En el marco de un sistema político que fusionó el gobierno y el partido en el poder, el desarrollo social se consolidó como el soporte ideológico de legitimación. Asimismo, se fomentaron modalidades de dependencia, corporativismo y clientelismo con actores sociales organizados en agrupaciones obreras, campesinas y populares. Esta lógica le restó capacidad de organización autónoma a los actores de la sociedad civil.

En esta fase se produjo un rápido y sostenido crecimiento económico, principalmente sobre la base de la industrialización del país con crecimiento urbano; asimismo, se otorgó una amplia red de subsidios estatales a la producción y al consumo abierto a la población considerado subsidio indirecto al salario obrero. El sector agropecuario cumplió funciones importantes hasta 1965, al transferir valor mediante la provisión de insumos, recursos naturales y humanos a bajo costo para el sector industrial. Se mantuvo un fuerte proteccionismo a la planta productiva nacional con una participación directa del Estado en la producción a través de empresas paraestatales y el control de la inversión extranjera directa.

Esta etapa tuvo dos fases: el “desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano” (1940-1970) con elevadas tasas de crecimiento económico y redistribución del ingreso, y el Estado social se compro-

---

el artículo 27 la propiedad original de la nación sobre las tierras, las aguas y el subsuelo, el principio de expropiación por causa de interés público, la creación de la pequeña propiedad y el reconocimiento de los bienes comunales; y en el artículo 123 los derechos de los trabajadores.

metió con los derechos sociales establecidos en la Ley Federal del Trabajo, aunque se dirigió a asegurar la salud, la educación y la vivienda de los trabajadores y sus familias, con financiamiento público y privado. La política social se concentró en garantizar la seguridad social de los asalariados y en la construcción de la ciudadanía mediante la educación pública laica y gratuita. La instrumentación se produjo a través de las funciones de secretarías como la SSA y la SEP, de instituciones como el IMSS, el ISSSTE, la Conasupo, el INPI, el Infonavit y el Banrural, a partir de lo cual se promulgaron leyes y se rediseñaron varias políticas específicas.

El sistema de seguridad social se desarrolló sobre la base de los derechos y las obligaciones de los trabajadores, aunque no de los ciudadanos. En este proceso se otorgó reconocimiento jurídico a las organizaciones obreras y se aceptaron derechos sociales que se tradujeron en una reducción de la inseguridad en el empleo y en la producción estatal de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la fuerza de trabajo (salud, educación, vivienda, etc.), concebidos como un complemento para el salario nominal de los trabajadores. El acceso selectivo a servicios y prestaciones favoreció el control social corporativo por el gobierno-partido en el poder. Si bien se lograron mejoras en el acceso a la salud, la educación y otros apoyos vinculados al salario social, se produjeron con base en la relación corporativa Estado-movimiento obrero. Esta relación se sustentó en la distribución de bienes y servicios públicos (clínicas, escuelas, vivienda, tiendas sindicales, etc.), a cambio de integración a la institucionalidad y las prácticas del sistema político (asistencia a mítines, disciplina sindical, militancia partidista, voto corporativo, etc.) (Barba, 1995).

Los subsidios universales se aplicaron a través de la oferta, especialmente mediante los precios controlados de los bienes de consumo básico y los servicios públicos que beneficiaron sobre todo a los habitantes de las ciudades. Las políticas sociales de corte universalista llegaron principalmente a las emergentes clases medias y a grupos de trabajadores insertos en el mercado laboral formal y organizados en gremios o sindicatos, es decir, el universalismo segmentado.

Este modelo se mantuvo en el marco de un crecimiento económico dinámico con fuerte participación estatal, generación de empleo, aumento del salario real combinado con tasas bajas de inflación y la posibilidad de movilidad social, como los migrantes del campo a la ciudad. No obstante, el agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones por causas internas e internacionales se expresó en nuevas demandas de libertad económica, social y democrática impulsadas principalmente por varios sectores de la emergente clase media urbana, que tuvieron su cenit en el movimiento social de 1968 y como respuesta la represión del gobierno de Díaz Ordaz.

Ante la pérdida de legitimidad del Estado, los sucesivos gobiernos de Echeverría y López Portillo (1970-1982) instauraron el "desarrollo compartido", en el marco del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, que fue compensado con la renta petrolera y la expansión de la deuda externa. También acudieron al aumento del gasto social para apuntalar la política social; sin embargo, mantuvieron los factores básicos del sistema político, como la centralización en el diseño y la ejecución de los programas de corte universal a través de acuerdos corporativos y cupulares con líderes

gremiales y políticos. En esta etapa se crearon programas sociales con instrumentación territorial para combatir la pobreza, mediante acciones de generación de empleo, incremento de productividad y medidas compensatorias en lo social, con incipientes y diferentes grados de focalización social y espacial, entre los cuales destacan dos.

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), inició sus actividades en 1973 y concluyó formalmente en 1982. Operó con apoyo presidencial en microrregiones integradas por municipios con características de atraso socioeconómico y cierto potencial de desarrollo productivo en el sector primario, con productores rurales de economía campesina y con estrategias modernizadoras de desarrollo regional. El horizonte de programación de cuatro años consideraba un gasto acumulado de 70% para inversión en proyectos productivos, de 20% para obras de infraestructura de apoyo a la producción y 10% para acciones compensatorias de tipo social. Los proyectos incluían los recursos oficiales y aportaciones (en mano de obra y materiales de la región) de las comunidades beneficiarias. Entre los proyectos productivos destacaban los establos de doble propósito (leche y carne) y las obras de pequeña irrigación en tierras de temporal mediante los cuales se pretendía que los beneficiarios, además de garantizar el autoconsumo, participaran en los mercados regionales con los excedentes y generaran ahorros; entre los proyectos de apoyo a la producción sobresalían los caminos rurales y las obras de electrificación; y entre las obras sociales, los sistemas de agua potable y las escuelas construidos con uso intensivo de mano de obra local.

La estrategia de desarrollo del programa operó en medio de una lógica contradictoria entre los objetivos de la economía campesina y la agricultura empresarial, pero en la práctica se orillaba a los primeros a integrarse a los diferentes mercados. En el mercado de capital, mediante el control de proyectos productivos desde la banca de desarrollo (a pesar de que los proyectos recibían un subsidio inicial a fondo perdido para reducir el costo total), se les imponían normas de financiamiento, entre las cuales sobresalían las tasas de interés y que, ante la mínima rentabilidad de corto plazo de los proyectos, incrementaba la deuda de la comunidad. En el mercado de productos se obligaba a los beneficiarios a vender crecientemente productos comerciales y reducir la producción de cultivos para el autoconsumo por no ser rentables, por lo que transferían valor vía precios, generalmente controlados regionalmente por intermediarios (compradores o proveedores) y grandes empresas agroindustriales en ocasiones monopolísticas (lecheras). Estas condiciones de intercambio desigual significaron el fracaso de la mayoría de los proyectos productivos de tipo social y el abandono de equipos en el campo mexicano, aunque también es cierto que muchas obras de soporte a la producción y de tipo social contribuyeron a generar empleo temporal y a mejorar el nivel de vida de los habitantes rurales (Contreras, 2001).

El objetivo de transformar a los campesinos en productores empresariales se enfrentó a múltiples obstáculos, que iban desde la diferente percepción cultural de los proyectos, la voluntad o no de insertarse en el mercado, los rezagos en educación y tecnología, las formas caciquiles de control comunitario, la diferenciación social previa a la formulación de los proyectos (por ejemplo la desigual cantidad de tierra que aportaban los socios y que producía conflictos en la distribución de beneficios), la cons-

titución de pequeños grupos especializados técnicamente o por interés en los proyectos que operaban contra las fórmulas de organización cooperativa en los ejidos y comunidades y que provocaban formas de desintegración social, y en general, un débil diagnóstico histórico social que ofreciera elementos para dar viabilidad al programa con adaptaciones en cada región. Asimismo, el diseño vertical y presidencialista de este programa se combinó con su uso clientelar por parte de los grupos políticos que lo controlaban, lo que no estuvo exento de formas de corrupción y desviación de recursos.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) funcionó entre 1977 y 1982, durante el sexenio de José López Portillo, con el objetivo de elevar el bienestar de la población marginada en regiones atrasadas mediante la dotación de infraestructura física y social, aunque con énfasis en los grupos indígenas. Los programas más importantes fueron los de salud, educación, agua potable, abasto alimentario, caminos, electrificación, desarrollo agroindustrial, crédito, asistencia técnica y comercialización. La estrategia consideraba un componente de coordinación interinstitucional de acciones y recursos entre 11 dependencias federales, así como convenios con otros organismos para desarrollar los programas en las regiones seleccionadas.

Destaca la creación del IMSS-Coplamar para otorgar servicios de salud a la población rural con baja o nula capacidad de pago que incluyó ejidatarios, jornaleros agrícolas y cañeros, aunque la mayoría de ellos residentes de regiones del norte del país, mientras que las regiones indígenas del centro y sur del país no tuvieron cobertura suficiente y buena calidad en el servicio, por lo que se mantuvieron las brechas en materia de salud. Así también, se creó el Conasupo-Coplamar con la finalidad de ampliar el abasto de alimentos básicos baratos a la población marginada con el aprovechamiento del sistema de distribución gubernamental y la creación del programa de tiendas rurales.

Coplamar logró ampliar la infraestructura social sobre todo durante los primeros cuatro años de operación; sin embargo, también estuvo sujeto a un diseño presidencialista, técnicamente vertical y políticamente corporativo, con escasa participación de las comunidades en la formulación y ejecución, en particular de los diferentes grupos indígenas.

En esta etapa y en el marco de la pérdida de empleo formal, un resultado posterior fue que a pesar de los programas instrumentados, la gestión de los servicios sociales se rezagó ante una población creciente que demandaba servicios y que estaba fuera de la formalidad, como los trabajadores informales, los jornaleros agrícolas, los colonos populares o los indígenas que carecían de capacidad de pago y de mecanismos contractuales que garantizaran su atención por el Estado (Rímez y Bendesky, 2000).

## **Focalización asistencial en el neoliberalismo**

La etapa neoliberal tiene tres fases: la primera, con la aplicación de reformas para la estabilización y el ajuste estructural (1982-1995); la segunda, de recuperación (1996-2000) y la tercera, de estabilidad sin crecimiento (2001-2006).

La política social aplicada en esta etapa se caracteriza por una visión asistencialista que focaliza sus acciones en los pobres extremos, con un Estado neoliberal, reestructurador de la economía, impulsor del mercado, privatizador, que opera en la globalización con obsesiones productivistas, promotor del individualismo, que atiende principalmente los efectos de la desigualdad y menos las causas que las producen.

En esta política se combina algún grado de universalismo (limitado y en descenso) en la provisión de los principales servicios sociales básicos, con programas focalizados (en crecimiento) sobre todo en la lucha contra la pobreza. Las crisis económicas cíclicas y los procesos de ajuste económico de los años ochenta significaron un crecimiento económico bajo e irregular que impidió la expansión del mercado de trabajo en condiciones de una elevada concentración del ingreso. La seguridad laboral y el pleno empleo dejaron de ser objetivos de gobierno; asimismo los salarios perdieron su papel central como generadores de demanda y se redefinieron como costos de producción (fijos o variables) que deben ser regulados. Aumentaron los grupos sociales sin seguridad social, ni acceso a los servicios de asistencia y previsión social, frente a lo cual se debilitó la política social.

El aparato gubernamental dedicado al bienestar social se enfrentó a una reducción en su presupuesto, a partir de la sobredeterminación de la crisis fiscal del Estado, de la ineficiencia financiera en el uso de los recursos públicos y del argumento de que la intervención estatal genera distorsiones en los mercados donde la mano invisible asigna mejor los recursos. Las acciones gubernamentales en materia social se subordinaron a las prioridades de la política económica y a los presupuestos escasos. Asimismo, la separación entre lo económico y lo social se establece como discurso oficial único, regresando a las épocas prekeynesianas. Con lineamientos de organismos internacionales, la política social y los recursos públicos se reorientaron a instrumentar programas dirigidos a atacar las expresiones más graves de rezago social: pobreza y marginación extremas. La política social se asume sólo como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a aliviar la pobreza extrema, con lo cual se justifica la menor responsabilidad del Estado y se favorecen formas de neoclientelismo político, pero además se entra en una severa contradicción entre el crecimiento masivo del fenómeno de la pobreza originado en un modelo de desigualdad, empobrecimiento y exclusión estructural, respecto a los objetivos de programas asistenciales de focalización temporal que supone permitirán romper el círculo vicioso de la pobreza (Coraggio, 2003).

Estas políticas tienen una inspiración individualista que se complementan con valores filantrópicos, de beneficencia, y con un discurso que afirma las responsabilidades de la sociedad civil para la superación de la pobreza. El Estado disminuye su responsabilidad social y apoya organizaciones sociales y civiles que promueven formas modernas de caridad o filantropía, que no pueden sustituir la acción pública, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo social entendido como un proceso que busca armonizar las intervenciones sociales con el esfuerzo de desarrollo económico para elevar el bienestar de la población.

Si bien existe una amplia experiencia de políticas y programas sociales en México, la esencia de los instrumentados a partir de los años ochenta surge de instituciones financieras internacionales



(BM y FMI), las cuales recomendaron que las políticas de estabilización y ajuste estructural de la economía se complementaran con programas sociales dirigidos a los pobres extremos, con acciones de asistencia y beneficencia pública con participación popular y con el debilitamiento del sindicalismo de los trabajadores urbanos organizados que defendieron históricamente los derechos sociales desde su posición formal en el sistema económico. Entre los programas sociales con impacto territorial más relevantes destacan el SAM, el Pronasol y el Progresá-Oportunidades.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) corresponde a la primera y más crítica fase de ajuste estructural. Fue creado en el sexenio de Miguel de la Madrid, con énfasis en los aspectos técnico-productivos y en las cadenas productivas, relacionados con las prioridades alimentarias del país, aunque con escasos recursos presupuestales e instrumentos de operación, lo que limitó sus posibles efectos.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue creado en 1988 y funcionó con mayor intensidad durante los cinco primeros años del sexenio salinista considerando que una política social activa era posible y necesaria después de los riesgos de ingobernabilidad sistémica por la cuestionada legitimidad de las elecciones presidenciales, así como por los efectos de las reformas estructurales de primera generación que llevaron a las medidas antiinflacionarias, la contracción del gasto público, la privatización de empresas paraestatales y la apertura comercial a través del TLCAN.

El aumento del desempleo y la pobreza derivados del ajuste estructural y la reducción de subsidios a bienes y servicios de consumo generalizado se compensó mediante este programa de manera temporal e insuficiente en las zonas rurales, aunque al parecer tuvo mejores resultados en las ciudades. La estrategia del programa era abatir estructuralmente la pobreza con el mejoramiento productivo de los niveles de vida, sin desatender a grupos prioritarios en condiciones de emergencia social. El programa operó a través subprogramas de bienestar social, apoyo productivo y de desarrollo regional, pero con escasa coordinación entre ellos y con recursos presupuestales que se diluyeron ante la gran cantidad de beneficiarios y con mínimos efectos en aspectos claves, como el impulso productivo en el campo, la generación de ingreso y empleo; asimismo, profundizó las desigualdades regionales por la asignación inequitativa de los recursos fiscales que afectó a los estados más pobres del país. Por otra parte, aunque hubo una importante inversión en la construcción de infraestructura de servicios básicos, fue insuficiente para eliminar los rezagos y se produjo de manera fragmentada, ya que su operación dependía del control de líderes locales y regionales que gestionaban obras y recursos utilizados para relegitimar el sistema político (Ordóñez, 2002, y Dresser, 1994).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), a su vez, inició operaciones en 1997, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, en la fase de recuperación económica del país, pero a partir de los graves retrocesos acumulados en las condiciones sociales, sobre todo por el aumento de la pobreza derivada de la crisis de 1995. Los indicadores socioeconómicos indicaban la persistencia de graves rezagos que se combinaban con una elevada desigualdad y polarización territorial.

El Progresá es un programa social que corresponde a la etapa neoliberal de los modelos de desarrollo con las características generales siguientes: a) centralización en su diseño y descentralización

parcial en su operación bajo la justificación de hacer eficiente la asignación y gestión de los recursos públicos escasos; *b)* promoción de la inversión en capital humano con fuerte énfasis asistencial; *c)* focalización en la selección de los beneficiarios definidos principalmente como pobres extremos y con énfasis inicial en las localidades rurales; *d)* subsidio a la demanda mediante transferencias monetarias entregadas a las madres para complementar los ingresos familiares, y *e)* realización de acciones sinérgicas de apoyo alimentario-nutricional, y provisión de servicios de salud y educación condicionados al cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios.

El programa definió como objetivo central romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante tres componentes que han operado en forma vinculada y a los cuales, ya en su versión de Oportunidades (a partir de 2002), se anexó uno más:

- a. El componente de educación incluye la entrega de becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentando su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres para mejorar el desempeño escolar de sus hijos. En Oportunidades se agrega la educación media superior y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- b. El componente de salud, mediante el cual se brinda atención médica a todos los miembros de la familia y se promueve un mejor aprovechamiento de los servicios de salud; con un enfoque predominantemente preventivo, opera en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene, y mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios sanitarios.
- c. En el componente de alimentación se otorga a las familias una transferencia monetaria y suplementos alimenticios para los niños menores de dos años y para los de dos a menos de cinco años que presentan algún grado de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas o que se encuentran lactando a sus hijos, con el fin de mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de escasos recursos. La transferencia de dinero se hace a las familias bajo la condición de que sus integrantes se presenten a chequeos médicos, de que las madres acudan a sesiones de información sobre higiene y nutrición, y de que los niños asistan a la escuela.
- d. En el componente patrimonial, considerado adicionalmente en Oportunidades, se incluyen incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través de Jóvenes con Oportunidades, un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país (Poder Ejecutivo federal, 1997; Sedesol, 2003).

El Progreso-Oportunidades, de acuerdo con lo anterior, constituye una intervención gubernamental por el lado de la demanda, aunque para cumplir con sus objetivos requiere de una coordinación eficiente por el lado de la oferta. Para alcanzar los objetivos y metas, así como evitar el deterioro de la calidad en el programa, la Sedesol, la SSA, la SEP, el IMSS y la SHCP deben asignar recursos suficientes en las zonas donde hay incrementos en la demanda real por el lado de la oferta. Es decir, el aumento inducido en la demanda de servicios públicos de salud y educación deben ser satisfechos por el lado de la oferta.

En la identificación de las familias beneficiarias del programa se utiliza un procedimiento de focalización que consta de tres etapas: *a)* identificación de las localidades con mayores índices de marginación que cuentan con acceso a servicios de educación y de salud indispensables para la operación del Programa; *b)* identificación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema dentro de cada localidad, con base en sus características socioeconómicas y demográficas, a través de un procedimiento objetivo y homogéneo, y *c)* depuración de la lista final de familias beneficiarias en una asamblea comunitaria.

Esta focalización de las transferencias monetarias está motivada por el objetivo de maximizar el impacto sobre la pobreza diagnosticada a partir de un presupuesto restringido. Un criterio fundamental es lograr el mayor impacto posible con el menor monto de gasto público al acotar los subsidios para dirigirlos a la acumulación de capital humano de una población considerada en pobreza extrema. Asimismo, se indica la intención de promover la participación activa de los beneficiarios a través de su corresponsabilidad. La expectativa era que mediante la combinación de estas acciones se produjeran mejorías en la economía de las familias, un avance gradual en la superación de la pobreza, la reducción de la desnutrición y de la elevada mortalidad materno-infantil, todo lo cual rompería el círculo vicioso de transmisión de la pobreza de padres a hijos (Sedesol, 2004).

Los programas sociales en la etapa neoliberal se insertan —no necesariamente de manera consciente— en el liberalismo igualitario, en particular en la teoría de la justicia (Rawls) y la justicia global (Elster); asimismo, se pueden clasificar en un modelo de bienestar liberal-rudimentario (según la clasificación de Esping-Andersen, 1993).

Estos programas proponen canalizar inversión en capital humano entre los beneficiarios para potenciar sus capacidades y lograr su inserción competitiva en el mercado, con lo cual se intenta romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. No obstante, hay un énfasis asistencial por el subsidio a la demanda con transferencias monetarias y en especie condicionadas al cumplimiento de normas por parte de los beneficiarios.

Bajo la lógica del costo/beneficio se intenta lograr el máximo impacto social con un presupuesto restringido, definiendo a los beneficiarios como pobres extremos, residentes en localidades de alta y muy alta marginación, primero rurales y después gradualmente urbanas.

Entre las críticas más frecuentes a las políticas y los programas sociales de esta etapa se encuentran las siguientes:

- a. Existe una desvinculación entre la política social y la política económica que reduce los efectos combinados para superar la pobreza. No resarcan las pérdidas derivadas del bajo crecimiento económico y de las fases recesivas.
- b. Los programas sociales neoliberales son asistenciales cuando ayudan en efectivo o en especie a los más pobres, pero el beneficiario está sujeto a la prueba de medios y cuando atienden los efectos y no las causas de la pobreza. La verificación de méritos viola la privacidad de las personas y propicia alteraciones en la declaración de datos de los aspirantes; asimismo, hay riesgos de estigmatización, pérdida de autoestima y pasividad.
- c. El impulso excesivo de programas focalizados respecto a los universales reduce las alternativas de cobertura para los beneficiarios cuando se suprimen otros programas previos considerados excluyentes. La focalización de acciones hacia los pobres extremos tiene fallas de instrumentación, como errores significativos de inclusión-exclusión, descoordinación, dispersión, duplicidad, discrecionalidad, etc. La focalización genera vacíos de respuesta para la clase media empobrecida como posibles beneficiarios. Y más aún, la relación costo/beneficio no parece ser significativamente mayor que la obtenida en programas universales.
- d. Las estrategias individualistas que otorgan preferencia al capital humano sobre el capital social y mínima participación comunitaria dañan las formas de cohesión y participación social.
- e. El diseño de los programas es altamente centralizado y con poca capacidad de adaptación a las condiciones locales y regionales de la pobreza. También se observa la existencia fragmentada de múltiples programas que atienden necesidades parciales de los beneficiarios y que no los fortalecen económicamente, ni establecen precios o salarios (por no interferir con el mercado).
- f. El insuficiente gasto público social limita los resultados y afecta el funcionamiento de los programas. La desaparición o reducción de subsidios de impacto social sin evaluación previa asociada con el debilitamiento de instituciones públicas de beneficio social.
- g. Hay carencia de capacidad de adaptación a las diferentes realidades regionales por una aplicación generalizada y centralizada de criterios y reglas de operación.
- h. Subsisten riesgos de autoritarismo, paternalismo, partidatismo, clientelismo y corrupción en el proceso de selección y entrega de recursos.
- i. Predomina la debilidad en los sistemas de evaluación para la toma de decisiones y para realizar los ajustes necesarios, entre otras.

En general, se acepta que los programas neoliberales están acotados, ya que las mejoras alcanzadas en el capital humano requieren para su realización de un mercado laboral en crecimiento y diversificado, es decir se pasa del ámbito social al económico; asimismo, debido a la magnitud de la pobreza en México, resulta mejor universalizar las acciones de impacto social —llegando aun hasta las clases medias empobrecidas— y de cobertura territorial para reducir las desigualdades.

## La desigualdad socioespacial en México

En la historia de México la desigualdad ha sido una característica de su sociedad y su territorio, de manera asociada a la concentración de capital, la disponibilidad de recursos naturales, la existencia de generaciones de trabajadores y a la práctica de diferentes formas de explotación. Los resultados obtenidos después de la aplicación de varios modelos económicos son desalentadores, ya que se mantienen grandes rezagos en las condiciones de vida de la población, tanto en cifras relativas y absolutas, como en sus manifestaciones regionales. La polarización del territorio nacional, sin ser nueva, es preocupante, ya que cuando los desequilibrios son extremos la sociedad se acerca a límites de fractura que pueden desembocar en crisis sistémicas. La desigualdad es una condición que caracteriza a los varios Méxicos realmente existentes en los aspectos socioeconómicos, políticos y territoriales, como se expone en una de sus escalas: la gran franja.

*El Norte.* La franja norte con ciudades (como Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez y Chihuahua) y regiones medias de alto dinamismo demográfico y económico, asociadas a las ventajas competitivas del modelo industrial maquilador y a las ventajas de localización frente al mercado norteamericano, con fuerte inversión extranjera directa y capacidad exportadora, oferta de empleo, con una sociedad moderna que se integra más a la economía transfronteriza, que amplía sus frentes de lucha contra tendencias centralistas; aunque también presenta ciudades y regiones con importantes grados de pobreza y marginación.

*El Centro.* La franja Centro, con un significativo nivel económico en términos absolutos, una amplia red de centros urbanos y regiones altamente densificados en expansión física y funcional, con industria manufacturera tradicional, así como grandes zonas metropolitanas (como México y Guadalajara) que desarrollan sus sectores de comercio y servicios —aun el terciario superior (alta tecnología, investigación, información, conocimiento, etc.)—, lo que les permite integrarse mejor a los mercados mundiales, aunque todavía en un rango secundario; con un importante sector agrícola de tecnificación media y aún formas de economía campesina, con grupos culturalmente diversos, una distribución muy desigual del ingreso y grandes rezagos sociales.

*El Sur.* La franja Sur, con predominio de actividades tradicionales, algunos enclaves de servicios especializados —como la Riviera maya— y grandes reservas naturales (biomasa, agua, petróleo, etc.), pero con un alarmante rezago social, con fuerte presencia indígena, mayores niveles generales de pobreza asociados a crecientes tasas de emigración y diversas modalidades de resistencia sociocultural ante los embates del exterior dirigidos a extraer o aprovechar la riqueza regional.

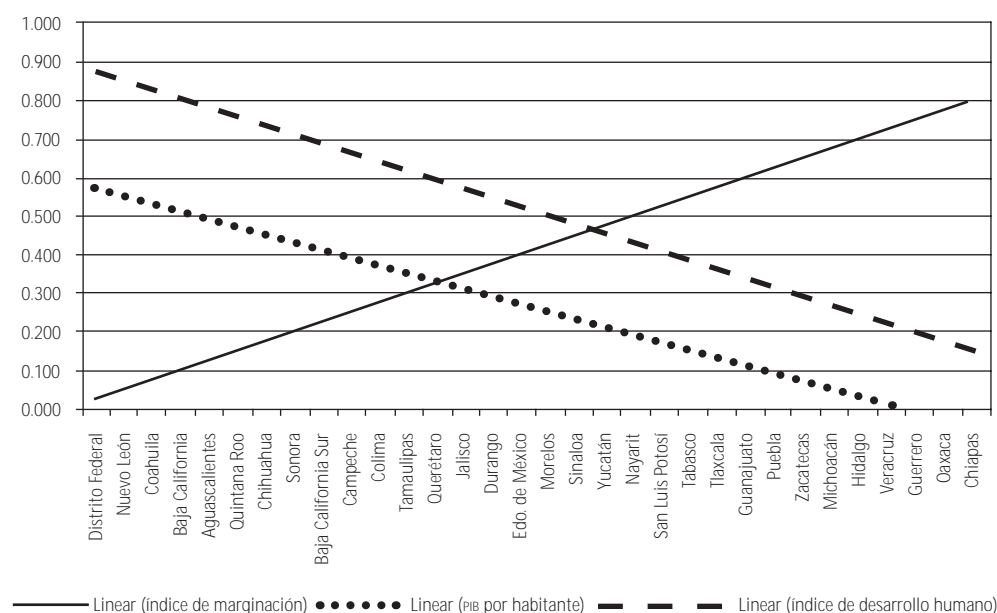
También existen múltiples desigualdades en otras escalas que se relacionan con condiciones sociales y geográficas específicas, entre entidades federativas y municipios, entre el campo y la ciudad o aun en los espacios intrametropolitanos. De hecho, la marginación y el ingreso en los estados y municipios de México presentan una distribución histórica estructural con mayores rezagos en zonas rurales, de difícil acceso, indígenas, en sierras y desiertos, aunque en muchos casos cuenten con potencial de

desarrollo. Asimismo, las evidencias recientes indican que las brechas en el desarrollo municipal se están ampliando y, aunque algunos municipios mejoraron, los del grupo inferior se rezagaron más en el contexto del cambio de un modelo económico cerrado con intervención estatal a otro abierto con mayor fuerza del mercado.

En el año 2000, mientras que la correlación entre los valores estatales del índice de desarrollo humano ( $IDH$ ) y el PIB por habitante es alta (0.90), como se observa en la líneas de tendencia paralela, el índice de marginación ( $IM$ ) mantiene una alta correlación inversa (-0.91). Este patrón confirma que aun con diferentes formas de medición de indicadores socioeconómicos (simples o complejos) entre las entidades federativas del país se hacen evidentes las brechas, lo que a su vez permite su clasificación. El Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California y Aguascalientes aparecen en los primeros lugares según el  $IDH$ , mientras que Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas en el extremo inferior, con menor desarrollo humano. Los lugares que ocupan estos estados son semejantes a las cifras del producto por habitante e inversas a las de marginación (gráfica 1).

Gráfica 1

**México. Índice de desarrollo humano. Índice de marginación y PIB por habitante, por entidad federativa, 2000 (valores reescalados y tendencia lineal). Ordenamientos según el  $IDH$**

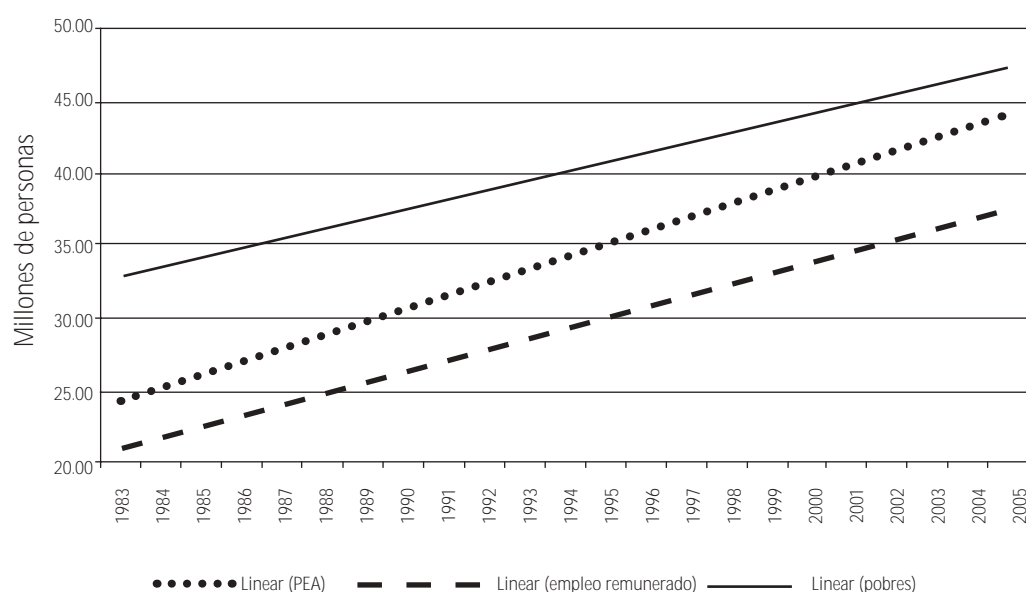


Fuente: elaborado con base en PNUD, 2003 y Conapo, 2000.

Por otra parte, entre 1983 y 2005 la población pobre presentó una tendencia a aumentar de 32.2 a 46.4 millones de personas. Esta cifra se ubica por arriba de la PEA absoluta, que pasó de 23.8 a 42.5 millones de mexicanos. A su vez, el empleo remunerado se mantuvo en niveles inferiores a la PEA, de tal manera que esta variable es una causa asociada con el mantenimiento de los elevados niveles de pobreza. Este comportamiento agregado nacional cuestiona los resultados de las políticas económicas y sociales, y señala uno de los principales retos para el país, es decir, trabajar para recuperar el crecimiento económico, generar empleo formal a una velocidad mayor que el incremento de la PEA y elevar el ingreso de los trabajadores (gráfica 2).

Gráfica 2

### México. Tendencia lineal del número de pobres, la PEA y el empleo remunerado, 1983-2005

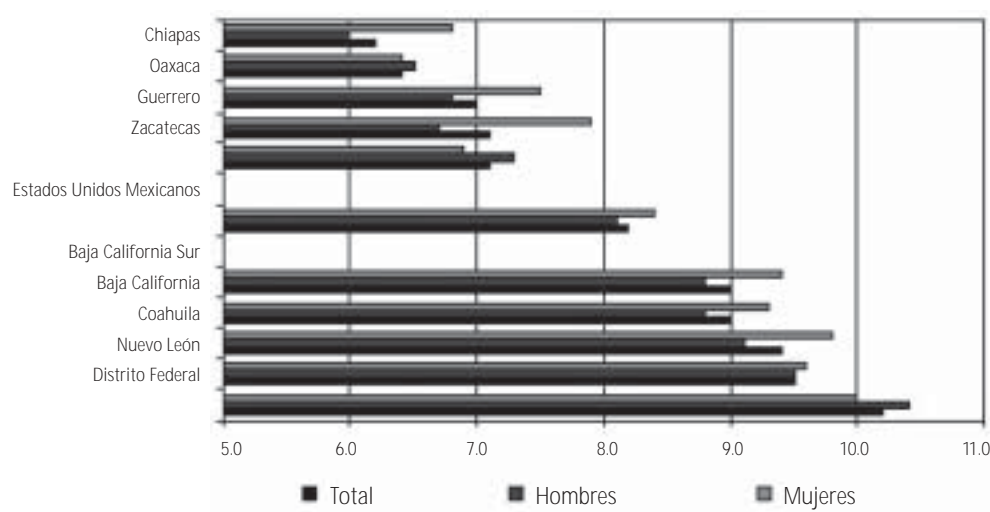


Fuente: elaborado con base en: CEPAL, 1991 y 2005; INEGI, STPS, varios años.

La clasificación de las entidades con índices compuestos también se puede analizar de manera desagregada. A modo de ejemplo, se presentan los datos sobre años escolares promedio cubiertos por la PEA, mismos que en términos económicos reflejan el potencial de atracción para los inversionistas y en lo social ilustran los graves rezagos en el cumplimiento de la norma constitucional educativa. Las cifras confirman el atraso de estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, así como las ventajas de otros, como el Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila, aunque el comportamiento por sexo modifica su lugar, ya que en varios casos las mujeres tienen una escolaridad mayor que los hombres (gráfica 3).

Gráfica 3

**México. Grados escolares de la PEA en entidades extremas por sexo, 2004**



Fuente: elaborado con base en INEGI, STPS, 2004.

Estas condiciones estructurales de desigualdad se enfrentan a un nuevo contexto internacional más competitivo, donde se favorece a algunos sectores y territorios, mientras que otros se rezagan. En la globalización se intensifican los flujos económicos y financieros, pero también los intercambios culturales, políticos e institucionales. Este proceso conduce a una mayor integración económica, pero las modalidades de dominio y subordinación que lo caracterizan ponen de manifiesto la desigualdad, la pobreza y la exclusión en que se encuentra una gran parte de la población mundial.

En el marco de la integración económica y competencia creciente surgen nuevas fuerzas que caracterizan la dinámica de los procesos de acumulación y desarrollo, entre las cuales se pueden mencionar cuatro principales: *a)* la organización flexible de la producción como nueva forma de organización del sistema productivo que modifica las relaciones entre empresas, permite la deslocalización, incide en la productividad y permite el surgimiento del potencial de desarrollo de algunos lugares; *b)* la difusión de innovaciones, el conocimiento y la tecnología que son adoptados por las empresas en ambientes favorables en territorios específicos y constituyen una fuerza para el desarrollo urbano y regional, ya que permiten el crecimiento económico y la acumulación de capital; *c)* el desarrollo urbano, que es una fuerza asociada con la localización del crecimiento de la inversión y el empleo que se produce sobre todo en las ciudades, facilita el desarrollo endógeno al acumular capital, favorece la proximidad entre las empresas y los actores, la diversidad de la producción, fomenta la interacción y la creación de redes; son espacios de encuentro e intercambio de ideas que estimulan la creatividad



y el aprendizaje; y d) el cambio y la adaptación de las instituciones condicionan los procesos de crecimiento económico y cambio estructural de los países, regiones y ciudades, ya que existen costos de transacción a partir de las normas y las reglas, los contratos entre las empresas, los códigos de conducta y las convenciones existentes en cada sociedad. Todo ello afecta los resultados de la inversión, la productividad y el proceso de desarrollo. Aspectos como la confianza y la cooperación resultan fundamentales para lograr el buen funcionamiento de los mercados. Las reglas de juego claras son básicas para la gobernabilidad en el territorio (Vásquez, 2005).

Las mayores ventajas comparativas y competitivas de algunas regiones permiten su inserción en la economía mundial con intercambios positivos, en tanto que las que cuentan con menores recursos son ignoradas, subordinadas o se mantienen como reservas para el capital. En este proceso, las regiones emergen como agentes potenciales de crecimiento económico aunque, en condiciones de gran desigualdad lo que se traduce en espacios ganadores y perdedores en el nuevo modelo de acumulación y, en gran medida, como resultado de la eficiencia de las políticas internas y de la calidad en la conjunción público-privado. Ante factores externos cada vez más exigentes se requiere de una acción social regional integral proactiva.

## **Políticas y estrategias de desarrollo regional**

México cuenta con una importante experiencia en materia de políticas y estrategias de desarrollo urbano regional, con enfoques económicos, sociales, demográficos y, recientemente, ambientales. Sin embargo, las evidencias indican que subsisten enormes brechas en las condiciones de vida de la población entre los territorios del país y que en ocasiones éstas se agudizan, aunque en otras se reducen por la combinación positiva de las fuerzas del desarrollo, originadas tanto por factores internos como en el marco del proceso de globalización.

Los resultados justifican las críticas generales a las políticas públicas por su carácter predominantemente sectorial y centralizado, y por no haberse adaptado a las diferentes realidades regionales del país. Las políticas y las estrategias de desarrollo territorial tienen un corte transversal a las sectoriales, pero se requiere complementariedad entre ambas, considerando los condicionantes internos y externos.

En este sentido, la armonización socioespacial de las políticas tiene una justificación preventiva desde el Estado-nación, pero también en la lógica de la competitividad, porque contribuye a una mejor participación en la globalización. Por ello hay que actuar mediante políticas federales y regionales de fomento al desarrollo autosustentable con raíces endógenas sólidas, de fuerte contenido social y adaptadas a las condiciones particulares de cada región del país. Entre los requisitos para ello se pueden destacar el fortalecimiento institucional y fiscal de los gobiernos locales para que pasen de ser objetos a ser sujetos de desarrollo.

Por otra parte, se observan tendencias a la convergencia entre los países desarrollados, pero las de divergencia predominan entre los países ricos y pobres, entre otros aspectos porque las tasas de

ahorro y crecimiento de los países atrasados no pueden ser siempre mayores a las de aquéllos. Sin embargo, existen varios caminos para el desarrollo de las economías regionales y urbanas de los países atrasados en función de la cantidad, calidad y tipo de los recursos de que disponen, así como de las nuevas interacciones que se pueden generar entre las esferas del Estado, la sociedad y el mercado en el marco de un nuevo pacto social.

Un planteamiento interesante es la vía del desarrollo endógeno como un proceso de crecimiento sostenido y de cambio estructural que resulte de una transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, del aprovechamiento de economías externas y de la introducción de innovaciones que genere el aumento del bienestar de la población de una ciudad o región. En este proceso las comunidades locales están comprometidas a generar riqueza, aumentar el empleo, mejorar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza de los ciudadanos.

El desarrollo endógeno será el resultado de la combinación sistémica, sinérgica y exitosa de un conjunto de fuerzas que condicionan el comportamiento de la productividad y la dinámica de la acumulación de capital en territorios concretos. Estas fuerzas pueden ser potenciadas mediante las políticas dirigidas a catalizar los mecanismos de interacción, a través de iniciativas locales que faciliten el desarrollo empresarial y la creación de redes, fomenten la difusión de innovaciones y el conocimiento, mejoren la diversidad urbana y estimulen el desarrollo de los tejidos social e institucional.

El desarrollo regional, a su vez, no pretende lograr el equilibrio total de los factores en el territorio, pero sí lograr su mejor distribución a través de políticas orientadas a favorecer la convergencia, tomando en cuenta, primero, cubrir un piso social que represente un umbral mínimo de satisfacción de la población independientemente del lugar en que resida, y segundo, luchar por que esos niveles mínimos continúen elevándose de acuerdo con los avances de la sociedad en el contexto internacional.

En este contexto, las condiciones estructurales más favorables para el desarrollo regional son las siguientes:

- a. *Estructura económica.* Es indispensable lograr la competitividad en el marco nacional e internacional a través de una mayor capacidad productiva, de impulsar el potencial de desarrollo, así como de mejorar la infraestructura y el equipamiento, con lo cual se puede aumentar la tasa de crecimiento económico.
- b. *Estructura social.* Es necesaria una vida democrática con fuerte organización y participación comunitaria (capital social), y mayor bienestar, responsabilidad e inclusión de la sociedad en el desarrollo (capital humano). Esto tiene como prerrequisito el cumplimiento de las normas constitucionales en materia de derechos humanos y en la aplicación de políticas sociales universales, sobre todo en alimentación, salud, educación y vivienda; en la práctica, la satisfacción de estas necesidades representa un ingreso mínimo por persona adaptado a las características de edad, sexo, etnia y región. En este aspecto, se considera a

toda la población, incluyendo a la clase media empobrecida, y no sólo a los pobres extremos, para modificar las condiciones históricas de desigualdad (Solimano, 2004).

- c. *Estructura fiscal*. Los estados y municipios requieren de una mayor capacidad financiera en parte proveniente de los recursos federales (participaciones y aportaciones), pero también deben aumentar la recaudación propia para cumplir con sus planes y programas, sobre todo para aplicar políticas universales que incrementen la demanda.
- d. *Estructura administrativa*. Los gobiernos estatales y municipales se han de modernizar para contar con servicios públicos eficientes y personal calificado.

Finalmente, falta avanzar hacia un nuevo pacto social con armonía entre el Estado, el mercado y las sociedades locales, lo que incluye en particular un nuevo sistema federal donde sus integrantes participen en el curso de su propio desarrollo y se reduzcan las brechas socioespaciales de la nación.

## Bibliografía

- Barba, Carlos, 1995, "La crisis y el futuro de la política social en México", en Enrique Valencia (coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, IDEA-ITESO, Universidad de Guadalajara, México.
- CEPAL, 1991, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Estudios e informes*, núm. 81, Santiago de Chile.
- , 2005, *Panorama social de América Latina*, 2004, Santiago de Chile.
- Conapo, 2000, Índices de marginación, 2000, México. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).
- , 2004, *Proyecciones de población, 1990-2050*, México. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).
- Contreras, Enrique, 2001, *La producción de bienes y servicios básicos en México y las alternativas de desarrollo*, tesis de doctorado en sociología, FCPS, UNAM, México.
- Coraggio, 2003, *Política social y economía del trabajo*, El Colegio Mexiquense, A. C., Minó y Dávila, México.
- Dresser, Denise, 1994, "Pronasol y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, ITAM, FCE, México.
- Esping-Andersen, Gösta, 1993, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- INEGI-STPS, 2004, Encuesta Nacional de Empleo, México.
- Ordóñez, Gerardo, 2002, *La política social y el combate a la pobreza en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Sedesol-Oportunidades, México.
- PNUD, 2003, Informe sobre desarrollo humano, México, 2002, México.
- Poder Ejecutivo federal, 1997, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México.
- Rimez, Marc, y León Bendesky, 2000, "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización" en Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México, 1982-1999, El Trimestre*

- Económico*, núm. 92, CEPAL, EAECS, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 434-489.
- Sedesol, 2003, Programa institucional Oportunidades 2002-2006, México, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).
- , 2004, *Reglas de operación de Oportunidades*, México, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).
- Solimano, Andrés, 2004, *Reevaluación de las políticas sociales en América Latina: Del Consenso de Washington al desarrollo basado en derechos*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Vásquez Barquero, Antonio, 2005, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Universidad Autónoma de Madrid, Antoni Bosch, Barcelona.



## Pobreza y exclusión

*Laura Collin Harguindeguy\* y Félix Cadena Barquín\*\**

Hablar hoy en día del incremento de la pobreza parece una verdad de perogrullo, 50% de la población mundial se encuentra en condiciones de pobreza. Los resultados perversos de las políticas aplicadas resultan tan elocuentes que aun algunos de los entonces involucrados en las políticas de reconversión posteriormente afirmaron que “La experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo” (Stiglitz, 1998).<sup>3</sup> Efectos no privativos de las sociedades subdesarrolladas o del tercer mundo, la pobreza y la precariedad, han afectado a todos los países, sólo que en diferentes medidas, mientras que “en los países industriales ricos —Europa occidental, Estados Unidos— representa más o menos 20% de la población; en los países emergentes, como por ejemplo la Argentina, está entre 40 y 50%; en Perú y países similares, está entre 70 y 80%; en países africanos, muchas veces entre 80% y 90%. No se trata de un grupo marginal” (Touraine, 2000).

En México, esta realidad contundente se disfraza con datos que proclaman éxitos en la disminución de la pobreza, convenientemente maquillados por la distribución de dinero en efectivo por parte del Programa *Oportunidades*. Sin embargo, ni los autoelogios ni los reconocimientos internacionales pueden esconder lo evidente: después de dos décadas (sesenta y setenta) (Calva, 2002) donde efectivamente se logró una disminución de la pobreza, desde que se impuso el neoliberalismo crece de manera persistente. Pobreza asociada a la falta de oportunidades laborales y sobre todo al desempleo, o desempleo estructural (Dabat, 1994), que en las estadísticas oficiales aparece sorprendente-

---

\* Profesora investigadora de El Colegio de Tlaxcala, A. C. Doctora en antropología, coordinadora del posgrado en Gobierno, Gestión y Democracia.

\*\* Profesor investigador de El Colegio de Tlaxcala, doctorante por la Universidad de Lovaina.

mente bajo (cuadro 1) e incluso en disminución,<sup>1</sup> desempleo disimulado bajo el manto protector del crecimiento del sector informal y la creciente migración a los Estados Unidos, pues ni los millones de migrantes ni los informales aparecen en las estadísticas como personas en busca de empleo.

Cómo se llegó a esa situación de *emergencia nacional e internacional*. Una parte, la más lacerante, puede adjudicarse al neoliberalismo y la globalización,<sup>2</sup> sin embargo también puede buscarse en las políticas de *desarrollo y modernización*, historia de varios fracasos, aún no totalmente asumidos.

## Modernización del campo

En el transcurso de múltiples proyectos de desarrollo rural, los *extensionistas* no se cansaron, ni se cansan aún de proclamar que los campesinos debían modernizarse, adoptar la tecnificación agropecuaria, agroquímicos, maquinaria agrícola y pasar de su economía de autosubsistencia al monocultivo de productos para el mercado; debían asimismo lograr dotar de valor agregado a la producción mediante la integración vertical con las agroindustrias y para ello les proponían diversas figuras asociativas.

El sistema de la modernización productiva medio funcionó mientras existieron estructuras de soporte, subsidios a través del crédito (Banrural), precios de garantía, comercializadoras (Conasupo, Inmecafe, Conafrut), es decir medidas de protección. Al desaparecer los *apoyos* apareció la triste realidad, el acceso a los insumos industriales generaba dependencia del crédito y endeudamiento en los campesinos; los agroquímicos, además de endrogar a los productores, hacerlos dependientes del crédito y de la necesidad de dinero para la compra de insumos, habían provocado una severa contaminación (Oswald, 2002) y el empobrecimiento del suelo (Dabat y Rivera, 1994). Al dedicarse al monocultivo con la expectativa de poder adquirir los bienes necesarios para la subsistencia con el dinero obtenido por la venta de sus productos, los campesinos habían abandonado las atrasadas actividades de autoconsumo y, dado el escaso dinero obtenido por la venta de sus productos, su dieta se había empobrecido y empeorado la desnutrición. Dependían por tanto del mercado para su subsistencia en un triple sentido, para adquirir los bienes para su reproducción, los insumos de producción y para vender sus productos, pero el mercado se regía por reglas muy complicadas. Las formas asociativas más que el beneficio colectivo habían generado conflictos internos, y el beneficio de unas cuantas y nuevas formas de caciquismo. Dependiendo del dinero para comprar bienes, y siendo cada vez más difícil obtenerlos de la venta de su producción agrícola, debieron recurrir a vender el otro bien que

<sup>1</sup> Análisis del CEESEP (2005) reconocen sin embargo que el repunte en la creación de empleos se explica por las variables estacionales, y que se trata de trabajos eventuales.

<sup>2</sup> Dabat (1994) considera como globalización a los niveles alcanzados en a) comercio internacional; b) empresas multinacionales; c) una nueva división internacional del trabajo; d) la revolución en las comunicaciones; e) integración de los mercados financieros; f) migración internacional, y g) intentos de coordinación permanentes de políticas económicas, con el resultado del debilitamiento de los mercados nacionales y de la soberanía.

poseían: su fuerza de trabajo, buscar emplearse como asalariados, lo que por lo general implicaba migrar; al hacerlo lograrían el *pase de casta a clase* y dejarían de ser un sujeto de aculturación según la fórmula de Aguirre Beltrán (1967).<sup>3</sup> Las ciudades los vieron llegar y apoderarse de sus espacios disponibles, generalmente ilegales, sobre todo en los tiempos de crecimiento de la industria, hoy su peregrinar es más lejano, allende la frontera.

Al tema de la modernización se sumó el de la especialización, o la nueva división internacional agrícola del trabajo, “nuevo orden agrícola mundial, excluyente y polarizador que deja fuera a los más pobres, a los más atrasados, a los más desposeídos” (Rubio, 1994: 64). Los promotores del libre comercio no se cansan de repetir la teoría de las ventajas comparativas, en la que cada país produce e intercambia aquello para lo que tiene aptitudes. El clima tropical de México lo habilitaría para las frutas tropicales y otros productos como el café, el cacao, el hule, el henequén (en su momento), que Ferre D'amare (1977) denominó los cinco dedos del imperialismo. Contrariamente, los países con extensas llanuras tendrían vocación para los granos y cereales. Surgió así desde los setenta una “nueva estructura productiva comandada por la producción de cereales, granos forrajeros y oleaginosas, que se constituyeron en los cultivos rectores de la competencia a nivel mundial” (Rubio, 1994: 64). En la división internacional del trabajo cada cual se dedicaría a hacer aquello para lo que tiene vocación, e intercambiar libremente sus productos. Los países desarrollados se convierten en productores principales de los cereales y los subdesarrollados en compradores. Nada más lejano a la realidad. Múltiples son las voces que han denunciado los subsidios que sostienen la producción agropecuaria en los países del norte<sup>4</sup> y los mecanismos de fijación de precios que pueden arruinar a todo un tipo de productores, como sucedió con el café a finales de los setenta. Organizaciones de productores, de la sociedad civil, académicas e inclusive organismos internacionales como el Banco Mundial, han denunciado estas políticas, calificándolas como *hipócritas*, pues “se calcula aproximadamente que las subvenciones que los países desarrollados dieron a sus agricultores el año pasado rebasaron la increíble cifra de 311 mil millones de dólares” (Del Val, 2002). En opinión de Rubio (1994: 66), en la irracionalidad económica de la producción cerealera mundial —se produce caro, se vende barato, más sobreproducción— subyace una lucha por la hegemonía, donde los países subdesarrollados pierden “soberanía alimentaria y se ven sujetos a aceptar las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”. En tiempos de abundancia y sobreproducción mundial

---

<sup>3</sup> La fórmula, “pase de casta a clase” originalmente planteada por Miguel Othón de Mendizábal y adoptada por los indigenistas del momento, resumía magistralmente las premisas que guiaban la acción indigenista y el ideario de la modernización; una vez que los indios abandonaran sus regiones de refugio, donde prevalecían las relaciones de casta y el racismo, e ingresarán en el proletariado, la clase con perspectiva histórica, ya se habrían modernizado y dejado de ser sujetos de aculturación.

<sup>4</sup> Eufemismo con el que se autodenominan los países desarrollados y algunos de los organismos internacionales y sin referencia territorial, dado que todo Oriente y Medio Oriente, India y México se encuentran también en el hemisferio norte.

de alimentos aparecen como resultados perversos de la nueva división del trabajo, las más agudas hambrunas y la agudización de la pobreza en el ámbito internacional. A los subsidios directos a los productores se sumaron las medidas proteccionistas disfrazadas que limitan la posible competencia contra productos propios, el proteccionismo tan criticado como paternalista cuando lo aplican los países del sur, en el norte recurre a motivos ecológicos o sanitarios cuando les conviene cortar el flujo de algún producto.<sup>5</sup> El esquema internacional dominante desde los setenta margina a un conjunto de países, pero sobre todo deja fuera a amplios sectores campesinos de los países subdesarrollados (Rubio, 1994: 78). México, que todavía a principios de la década de los noventa figuraba como un importante productor de cereales (decimoprimer lugar mundial en 1991), ha asumido la dependencia alimentaria como *rasgo estructural*; la nueva división internacional del trabajo lo coloca como un *comprador de granos y un vendedor de flores, frutas y hortalizas, privilegiando la producción para la exportación en detrimento de la producción alimentaria* y de la producción campesina.

Al retiro de las estructuras de soporte y la apertura al comercio internacional, el núcleo campesino del sector agrario se colapsó, no así un pequeño grupo de productores modernos que se beneficiaron de las “ventajas comparativas” al conseguir entrar al mercado <sup>NA</sup> en épocas determinadas (Barron, 1994);<sup>6</sup> se agudizaron así las disparidades regionales (Alba, 1998), con un sector exitoso y reportado en la estadísticas, y otro invisible cruzando la frontera.

## Industria y empleo

Durante varias décadas la migración rural urbana y la expansión de la industria produjo movilidad social y una notoria urbanización (Aguilar y Rodríguez, 1997; Collin, 1990); sin embargo, a partir de los ochenta al cambiarse el modelo, el crecimiento de la industria nacional se frenó; con el cierre y la venta de empresas y la destrucción de muchas plazas de trabajo (Franco, 2006; Aguilar, 1997; Barquín, 1991; Rivera, 1994), es también cuando comienzan a presentarse fenómenos de precarización del trabajo (Alves, 2000; Lavine, 2001; Kliksberg, 1997; Kris, 1997; González Santibáñez, 1998) y trastrocamiento de las condiciones de empleo (Aguilar, 1997; González Santibáñez, 1998; Pedrero, Rendón y Barrón, 1997) y sobre todo desempleo<sup>7</sup> (Aroche, 1996; Gambino, 2001; Gautie y Neffa, 1998; Aroche, 1996;

<sup>5</sup> Como los vetos al atún, en supuesta defensa de los delfines, o las restricciones al aguacate por motivos sanitarios, o de la uva chilena.

<sup>6</sup> Generalmente en invierno o cuando se acaba la producción propia, como en el caso del jitomate, o aquellas frutas y hortalizas que no producen.

<sup>7</sup> La desocupación alcanzó su punto más álgido después de la devaluación: “entre julio de 1995 y el mismo mes del año anterior la tasa de desocupación abierta subió de 3.9 a 7.3 por ciento; la proporción de la población desocupada más aquella con empleo precario —esto es, los trabajadores que ganaban menos de un salario mínimo— aumentó de 11.4 a 17.5 por ciento” (López, 1996: 35).



López, 1997; Sotelo, 2003) a un punto tal que algunos autores hablan del fin del trabajo (Antunes, 2001; Rifkin, 1996; Fiori, 2001), o al menos del proletariado. El cambio fue dramático y acelerado, algunos autores adjudican estas políticas a una crisis global del capitalismo<sup>8</sup> (Dabat, 1994; Rueda, 1997), con la consecuente agudización de la competencia. La industria nacional, lentamente conformada en el proceso de sustitución de importaciones, resintió severamente la apertura (Franco, 2006). Empresas y negocios con un funcionamiento relativamente sólido prefirieron transferir-vender sus activos al capital transnacional (Linhard, 1997; Ángeles, 1997),<sup>9</sup> otras disminuyeron su producción o simplemente cerraron por no poder competir con la avalancha de productos importados de bajo precio; unas cuantas decidieron adaptarse a las nuevas condiciones (Linhard, 1997; Leborgne, y Lipietz, 1993; Lipietz, 1996; Carrillo y Mortimer, 1999), procesos que afectaron sustantivamente al mercado laboral (Gómez Solórzano, 1992; Gambina, 2001). Diversos autores señalan como responsables de la reducción en la demanda de empleo a los procesos de automatización y robotización (Freyssenet, 1997; Arjona, 1996; Rose, 1978; Piore y Sabel, 1990; Coriat, 1980), a la utilización de tecnología de punta (Covarrubias, 2000; Colon Warren, 2000), al adelgazamiento del sector público consecuente con las políticas de ajuste, la reducción del déficit y el retiro del gobierno en la conducción o intervención en la economía y las políticas de privatización de empresas del sector público (Mackinlay, 1999; Ramírez, 1999), que operaban con la lógica de la generación de empleo público. Asimismo, se visualiza una transformación en la estructura de las empresas (empresas posfondistas, Lipietz, 1996) tanto derivadas de los procesos de fusión y concentración, la desaparición de empresas no competitivas (Frenkel y González 2001; Coriat, 1995) y los llamados procesos de subcontratación de funciones antes parte constitutiva de las empresas integradas. Procesos acompañados en materia legislativa con medidas de desregularización del mercado laboral (Santantonio y Travilla, 1995; Fernández, 1996; Lóyzaga de la Cueva, 1997; Boyer, 1988) y la pérdida de incidencia de las estructuras corporativas, en especial el sindicalismo en la relación obrero-patronal (Fernández, 1996; De la Garza, 2000; Cortés, 2000; Bensusan y García, 1989). En el modelo, a las industrias nacionales, consideradas obsoletas, poco competitivas, se les pretendió suplantarse por las maquiladoras, industrias que resultaron volátiles y depredadoras de mano de obra (Alonso, 2000).

---

<sup>8</sup> Rueda (1997, 21-26) adjudica a la crisis que inició a fines de 1973 en los Estados Unidos, y se generalizó posteriormente a los demás países industrializados, el haber acelerado las innovaciones tecnológicas, la reducción drástica de la escala de la producción y de la plantilla laboral, la tendencia a trasladar los capitales hacia esferas más rentables, atacar a las organizaciones laborales para imponer la flexibilidad en el consumo de la fuerza de trabajo, desincorporar algunos pasos de los procesos productivos o de los servicios y subcontratarlos con pequeñas y medianas empresas, que aceleraron la globalización.

<sup>9</sup> La autora se sorprende de cómo "desde esos años las grandes cadenas comerciales y de servicios, entre ellas las hoteleras, se diseminan por las ciudades más importantes del país, desplazando a las pequeñas y mediana empresas" (Ángeles, 1997: 46).

Los cambios en la estructura laboral, el cierre de fuentes de empleo y la desregulación, así como la concentración de la riqueza, llevan a calificar el modelo globalizador como excluyente (De Soto, 2001; Jaquard, 1995; Saxe Fernández, 1999; Cadena, 2005; López Llera, 2000; Collin, 2005; Forester, 2004) en tanto expulsa del mercado laboral y por tanto del consumo a grandes contingentes de la población. Por su parte, los procesos afectan de manera diferencial a los países y regiones (Aguilar y Rodríguez, 1997; Alba, 1998; Díaz Cayero, 1995), generando áreas de *marginación* o *pobreza extrema* que se transforman en expulsoras de población. Paralelamente a estos procesos se observa la creciente informalización de procesos productivos y de servicios, tanto por el llamado *trabajo en negro* en empresas del sector formal como por la expansión del propio *mercado informal* (Charles, 1998; Bayen, Roberts y Saravi, 1998) caracterizado como aquel que se desarrolla al margen de las regulaciones existentes.

El problema resulta evidente; por una parte, el campo, la producción agropecuaria, ya no presenta una opción para los miles de campesinos que creyeron en la modernización; por la otra, la industria ya no demanda fuerza de trabajo, y cuando lo hace es bajo condiciones precarias. El problema afecta a la mayoría de los países, aun a los supuestamente desarrollados, y está generando problemas sociales, como las multitudinarias manifestaciones protagonizadas por jóvenes franceses desde el año pasado,<sup>10</sup> pero adquiere dimensiones dramáticas en la región. Un estudio formulado por la OIT (1996), que considera el comportamiento de cinco variables: desempleo, informalización, salarios industriales, salarios mínimos y productividad, entre 1990 y 1996 en 16 países, concluye que en 11 (incluye los más poblados de América) los índices de empleo muestran tendencia regresiva o de estancamiento.

En México, el problema del desempleo pareciera inexistente, ateniéndose a los datos oficiales (cuadro 1). Menos del 5% de desocupación colocaría a México por encima de los países desarrollados, y una tasa de ingresos inferiores al mínimo del 11%, que no explica dónde están los millones de pobres reconocidos por otras fuentes.

La encuesta que sirve de base para la formulación de este y otros cuadros, o para el *dato* difundido oficialmente, se limita al empleo urbano; considera como desempleado a quien no realiza ninguna actividad, y por supuesto no incluye a los 500 000 que al año cruzan la frontera, ni a los 10 millones de informales que, bien o mal, están ocupados. Seguir considerando al empleo como la principal forma de ingreso y subsistencia empieza a parecer anacrónico en tiempos del neoliberalismo, donde resulta evidente que poco a poco la economía empezó a terciarizarse,<sup>11</sup> pero lo que fue

<sup>10</sup> Considero como parte de una misma reacción las revueltas en contra de la represión y las realizadas en 2006 en contra de la ley del primer empleo.

<sup>11</sup> La tecnología de la información está transformando el sistema económico. En los países europeos, por ejemplo, o los Estados Unidos, el 40% de la fuerza laboral de la generación anterior trabaja en el sector manufacturero. Actualmente, en esos mismos países, sólo 15% de los obreros trabajan en este sector. La clase trabajadora se está convirtiendo en una minoría (Giddens, 2000: 53).

más grave, a informatizarse (Bayon, Roberts y Sarvi, 1998; Gomero, 2002). Entre los empleos que subsisten predominan los trabajos considerados de baja calidad laboral, empleos que carecen tanto de estabilidad como de protección: asalariados no estables en negro, cuenta propia cuasi-asalariados (trabajadores por cuenta propia que no tienen capital y trabajan para un solo cliente, trabajadores ocasionales y trabajadores sin salario (Kritz, 1997). Se concretan así dos tendencias en la lógica del patrón de acumulación dependiente neoliberal: *a)* la creciente sustitución del trabajo vivo debido a la introducción de innovaciones tecnológicas (en particular la informática), y *b)* la pérdida de derechos contractuales y constitucionales de los consumidores (Sotelo, 2003: 38). Es decir que:

Hay desempleo porque el megacapitalismo, en aras de una mayor acumulación, está robotizando la gigantesca producción de cosas incitadoras de consumismo (cuya salida únicamente será vía las guerras, intrínsecamente necesarias en el sistema capitalista), y juega con maquiladoras trashuman-tes que se desplazan hacia el trabajo más barato en cualquier parte del mundo, ayer México, hoy ciertamente China (López Llera, 2006).

Cuadro 1

**México: Empleo, 1998-2005/IV (% de la PEA<sup>1</sup>)**

Año	PEA <sup>1</sup> (miles de personas)	TDA <sup>2</sup>			TIID <sup>3</sup>
		Total	hombres	mujeres	
1998*	39 562.4	3.2	2.9	3.7	15.3
1999*	39 648.3	2.6	2.4	2.8	13.1
2000	40 239.9	2.4	2.1	2.8	10.0
2001	40 072.9	2.4	2.3	2.5	9.8
2002	41 085.7	2.5	2.6	2.5	8.3
2003	42 589.8	3.8	3.6	4.0	10.3
2004	43 629.3	4.1	3.6	4.8	11.0
2005	43 657.9	3.8	3.4	4.4	n.d.

1. PEA: población económicamente activa.

\* Cifras revisadas y actualizadas por la entidad responsable a partir de 1998, debido a que se ajustaron los datos de la serie en base a los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000; por lo que la serie difiere de lo publicado anteriormente. A partir de la fecha que se indica, los datos son de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Trimestral, Indicadores Estratégicos.

2. TDA: tasa de desempleo abierto (% de la PEA). A partir de julio de 2003, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) redujo la cobertura de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) de 48 a 32 ciudades de 100 000 y más habitantes, por lo que a partir de 2002 la serie histórica se presenta con esta cobertura.

3. TIID: tasa de ingresos inferiores al mínimo y desocupación (porcentaje de la PEA).

n.d. No disponible

Fuente: elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del INEGI.

Rueda constata que “el segmento con mayor crecimiento es el que ocupa como máximo a dos personas, lo que más bien indica el aumento del autoempleo”<sup>12</sup> (Rueda, 1997: 11) en trabajos precarios, inestables y sin mayor seguridad (Cortés, 2000). Sin embargo esta tendencia espontánea o *estrategia de sobrevivencia* fue elevada a la categoría de política pública con el nombre poco académico de la *changarrización* puesta como equivalente de emprendedor. Sin embargo, la estrategia se muestra limitada: de las microempresas constituidas, 37% desaparece al primer año y 70% entre el segundo y el tercero (Fondeso, 2005).

Si el campo no representa una opción viable, la industria y los servicios no son capaces de generar los empleos demandados por la población, la maquila resulta volátil en función del costo de la mano de obra, y la *changarrización* aparece como efímera, ¿qué hacer con los millones de excluidos que requieren de ingresos para poder subsistir?

### Políticas asistenciales, la opción de la caridad

En el marco de las transformaciones estructurales de los años noventa, aparece en América Latina la propuesta en torno a la aplicación o introducción de *políticas y programas focalizados, en materia de acción social* (Aguilar Villanueva, 1989). Su surgimiento se enmarca en la conjunción de factores como la disminución de los recursos disponibles para programas sociales, el retiro del Estado en la prestación de servicios sociales y el consecuente agravamiento de las condiciones sociales de gran parte de la población. La propuesta —en realidad una imposición *hegemónica*— no fue producto del consenso, sino de un empoderamiento de la política macroeconómica sobre cualquier consideración social. Imposición que soslaya la persistencia de la polémica en torno a cuáles son las políticas sociales necesarias. En el contexto de un modelo que propugna el achicamiento o *retiro del Estado* en las áreas sociales, la focalización aparece como parte de los esfuerzos por alcanzar eficiencia económica y se justifica en la necesidad de concentrar los beneficios en los sectores más afectados. Forma parte de las políticas monetaristas que privilegian el control del gasto y el ahorro en las finanzas públicas, donde el manejo supuestamente *eficiente* se privilegia sobre la inversión eficaz (Iracheta, 1997).

El *focalizar* se refiere principalmente a *dirigir* el gasto público social hacia los sectores pobres y a *eliminar* en los sectores medios *todo subsidio público directo o indirecto*, de tal forma que puedan incorporarse plenamente al *mercado*. Los servicios públicos *universales* tales como la salud, la educación y los sistemas de seguridad social, son ahora *introducidos al mercado*, permitiendo una *mercantilización* de la política social (Bustelo y Minujin, 1998: 102).

<sup>12</sup> Estos datos se obtienen al comparar los resultados de la Censos Económicos de 1989 y 1994 publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en los respectivos años.

Esta posición supone una separación radical entre tipos de personas, los integrados y los excluidos. En los integrados se incluyen las personas que supuestamente poseen capacidades competitivas y que por tanto acceden o deberían acceder a los bienes y servicios mediante el mercado, adquiriéndolos entre la oferta privada existente. Los excluidos son los pobres estructurales, sin posibilidades de competir o participar en el mercado. Este reconocimiento torna innecesaria la inversión productiva en ellos y los convierte en sujetos de la caridad.<sup>13</sup> Las políticas sociales que se basan en el individualismo no confían en la inversión social, considerando el gasto en los pobres una inversión inútil, pues no consideran factible el que los pobres puedan salir por sus propios medios de la pobreza. Los programas focalizados que dejan de lado la posibilidad de involucrar a los sujetos en los procesos de desarrollo, los transforma en simples *beneficiarios* de nuevas formas de beneficencia. Sobre todo los programas de asistencia social a los pobres cuestionan la política y programas de desarrollo económico social participativos, anclando la política social en una concepción *asistencialista*, donde la entrega *personalizada de recursos económicos* a los más carentes prevalece sobre la de promover e impulsar la *participación y organización* en acciones de desarrollo y la corresponsabilidad gobernantes-gobernados (Przeworski, 1999). En un acto de sinceridad, las políticas asistenciales asumen que no pretenden combatir la pobreza y la pobreza extrema, sino *reducir los efectos* de la *extrema pobreza*. Pretenden atacar únicamente las necesidades *mínimas no satisfechas*.

En el fondo, esta propuesta esconde una discusión más profunda sobre asistencia y desarrollo. Las políticas focalizadas, al hacer recaer el centro de la discusión en la necesidad de concentrar el gasto sobre los más pobres, soslayan o esconden que al individualizar los subsidios trazan una línea de pobreza que divide a la comunidad<sup>14</sup> (Gracia Fuster, 1997), abandonan la concepción del *desarrollo como potencialidad del ser humano* (Amartya Sen, 1981) y asumen la inevitabilidad de la pobreza en algunos sectores sociales. La entrega personalizada anula los mecanismos de participación social, estimula al individuo y su correlato, el individualismo, e incide de manera negativa sobre la existencia de lazos y relaciones sociales solidarias entre los miembros de una comunidad o localidad, y por lo tanto impide la formación de *capital social* y atenta contra el preexistente. Se trata de un gasto subsidiario para paliar la pobreza, pues niega la posibilidad de la *inversión social* (Fukuyama, 1996). El desprecio por los pobres y excluidos, y su conversión en beneficiarios de la caridad lesiona la dignidad y autoestima de las personas. En el fondo esconden un darwinismo social decimonónico, de la

<sup>13</sup> Esta posición fue claramente explicitada durante la administración salinista, opuesta a las simulaciones, cuando Banrural tipificó a los demandantes de crédito agropecuario en tres: los productivos que deberían ser sujetos de crédito por parte de la banca comercial, los potencialmente productivos, clientela de la banca de desarrollo (Banrural) y los de alta siniestralidad que dejaron a partir de ese momento de ser sujetos de crédito para pasar a engrosar la clientela del subsidio de Sedesol. Curiosamente, los fondos de apoyo a la producción lograron altas tasas de recuperación.

<sup>14</sup> Al trazar la línea que separa a los pobres de los pobres extremos en términos de salarios, cuando los *más pobres* reciben un subsidio en dinero, se colocan automáticamente por encima de los *pobres*.

sobrevivencia del más apto. Reconocen que en una sociedad competitiva existen *sectores perdedores*, víctimas del *costo social del progreso*. Adjudican el ensanchamiento de la distancia entre sectores —cuando recurren a argumentos razonados—, a los *handicaps* negativos, o carencias acumuladas, como la desnutrición, los bajos niveles de educación y capacitación, *out of record*, adjudican a los pobres estructurales inferioridad genética, étnica o cultural, que los condenan a la marginalidad, que sólo puede ser paliada con acciones compensatorias, mediante subsidios.

### ¿Los mexicanos no pueden competir?

El modelo asistencial de atención a los pobres indica que al menos los dirigentes nacionales y sus asesores de los organismos internacionales parecieran creer que los mexicanos pobres se encuentran inhabilitados para competir, pero los resultados de la apertura y la prontitud con la que los empresarios nacionales vendieron sus activos, mientras que otros simplemente los perdieron, pareciera apuntar a que tampoco se muestran muy aptos para la competencia.

La palabra competitividad pareciera convertirse en un fetiche y adquirir vida propia, como en las culturas animistas que describió Lévy Bruhl (1974). Los países pueden tener *competitividad* o falta de competitividad, se construyen escalas de competitividad; si no se aceptan las políticas sugeridas por el FMI o el BM, se puede perder competitividad y el fracaso en el mercado se atribuye a la falta de competitividad. Pero qué es en términos claros la competitividad. En términos de mercado, la competitividad es la capacidad de desplazar a otro producto similar, y generalmente eso se logra por el precio: el producto más barato es más competitivo, muchas veces de manera independiente a su calidad (como en el caso de muchos de los productos *made in China*) y para bajar precios, o se recurre a medidas cambiarias (moneda nacional subvaluada) (Rivera, 1994), o a la manera que describieron en su momento los clásicos de la economía política: bajando el costo de producción. Disminuir el costo de producción (insumos y mano de obra) implica depredar y explotar. Extraer de la naturaleza sin reponer (cuando los insumos son recursos naturales) y explotar la mano de obra, incluyendo el trabajo de mujeres y niños, la prolongación de la jornada, las reducciones al salario o, como se plantea elegantemente, mediante la desregulación laboral, que permita despidos, rotación de trabajadores, horas extras no pagadas, y cuando por la naturaleza calificada del trabajo requerido esto no sea posible, el uso de otras tácticas dedicadas a incrementar la productividad o modelo posfordista<sup>15</sup> (De la Garza, 2000; Carrillo y Irazu 2000) para lo cual fue ampliamente eficiente el llamado toyotismo<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Dentro del concepto de posfordismo se acostumbra incluir corrientes como el regulacionismo (Boyer, 1988), la especialización flexible (Piore y Sabel, 1990) y el neoschumpeterianismo (Freeman, 1982), que tienen en común considerar que se llegó al fin de la producción en masa estándar y se transita hacia un nuevo paradigma productivo (De la Garza, 2000: 156).

<sup>16</sup> "Desde principios de los ochenta comienzan a implantarse técnicas puntuales de lo que se dio en llamar el "modelo japonés". Las empresas, sobre todo aquellas con mayor vinculación a los mercados internacionales o de mayor tamaño,

(Coriat, 1990; Salerno, 1992). Alves (2000: 123) identifica un nuevo tránsito en el pase del toyotismo restringido al "toyotismo sistémico" en la década de los noventa, que implica un incremento en la explotación, y al que responsabiliza de una apropiación de la subjetividad obrera por el capital a través de las gerencias de las empresas. Además, se acompaña de un potencial ideológico cultural de clase para inducir al trabajador a involucrarse con los intereses patronales y con la filosofía de la empresa, y volverlos corresponsables en la búsqueda de la competitividad. Este involucramiento de los trabajadores con los objetivos de la empresa lleva a Altamira (2001) a considerar la formación de una nueva composición de clase: con el obrero social como protagonista.

Las empresas que optaron por la reestructuración productiva, las menos, (De la Garza 2003, Dabat, 1994) lograron sustantivos incrementos en la productividad: "durante el periodo 1988-2000, con un aumento promedio anual del 3.7 y un acumulado de 56 [...] se duplicó el volumen de la producción, mientras que el personal ocupado se incrementó en apenas un tercio" (Barrios y Mariña, 2003: 38). Una nueva aristocracia obrera, considerada o convertida en personal técnico (Collin, 2004), pero limitada a un escaso número de trabajadores, y una gran masa de excluidos, limitados a empleos u ocupaciones poco rentables e inseguras, al que Da Silva califica como mundo maligno y excluyente: "Esto significa a nuestro entender, que aunque haya una potencialidad de los nuevos conceptos de producción y de las nuevas tecnologías que indican la posibilidad de desarrollo de un paradigma productivo eficaz, la forma en que las ha implantado ha producido en realidad un mundo maligno y excluyente" (Da Silva y Leite, 2000: 114).

Los bienes generados por la depredación y la explotación son sin duda más competitivos, hecho que justifica la movilidad de las empresas y capitales en busca de las mejores condiciones para depredar y explotar, es decir *menos regulación, menos control y más necesidad*. Son estas carencias las que atraen *al capital*, que los economistas neoliberales ansían fervientemente y temen tanto su

---

comienzan a aplicar en forma parcial o aislada ya sea círculos de calidad *just in time* interno o externo en algunas etapas del proceso de trabajo y con algunos proveedores y cambios en la organización del trabajo: trabajo en grupos, polivalencia, achatamiento de las pirámides de mando, reducción de niveles y cambios en el rol de las jefaturas... En muchos casos estudiados el "modelo japonés" se reduce a la adopción (o tentativa de adopción) de una o muchas "técnicas" o "sistemas", como el *just in time*, el *Kan Ban*, "la célula de manufactura" (Salerno, 1992). Para Coriat Ohno, ingeniero jefe de la Toyota e inventor del método *kan ban*, vendría a desempeñar el mismo papel que Taylor o Ford a comienzos del siglo pasado, cuando sentaron las bases organizativas de la producción en masa: de allí que dicho autor denomine "ohnismo" al cuerpo de ideas y métodos de gestión de la producción que estaría sustituyendo a los tayloristas-fordistas. Lo más importante de destacar aquí es que aquel supondría: *a)* polivalencia y pluriespecialización de los operadores; *b)* reintroducción de tareas o funciones de diagnóstico, reparación y mantenimiento; *c)* reintroducción de tareas de control de calidad a los puestos de fabricación, y *d)* reasociación de tareas de programación y fabricación (Coriat, 1991). Sin embargo, el autor no presenta éste como el camino inevitable del posfordismo, y en otra de sus obras perfila dos posibles escenarios antagónicos: "la taylorización asistida por computadora: la abstracción y la complejidad rutinizadas" y "el salto hacia la calificación y la competencia: la abstracción y la complejidad asumidas" (Carrillo e Irazo, 2000: 188).

partida. Para atraer capital hay que mantener salarios bajos y pocas regulaciones. Por eso muchas maquiladoras emigraron en cuanto encontraron otros sitios donde la mano de obra es más barata o se les ofrecen menos regulaciones.

Bajo esas condiciones, ¿quién quiere o quisiera ser competitivo? Supuestamente a algunos hombres de negocios esto les conviene, dada la elocuencia con la que defienden la necesidad de ser competitivos, y la necesidad de la llamada *reforma estructural*, que en los hechos significa reducir aún más las regulaciones de la inversión y del trabajo, y permitir a los capitales actuar como quieran, transformar al mercado en la jungla donde impera la ley del más fuerte. Para lograr sus objetivos amedrentan a los gobiernos con el pánico de la pérdida de competitividad y el temor a la emigración de capitales.

En el caso de capital nacional o de la producción nacional es lo mismo; para ser competitivos requieren de la devaluación o la disminución de costos de producción. Si la venta del producto en el mercado no deja ganancia, o como dicen los campesinos *cuando ni siquiera cubre el costo de producción*, para qué producir; el resultado se refleja en empresas que cierran, milpas que no se siembran, fuerza de trabajo lo suficientemente competitiva como para cruzar la frontera en busca de dólares.

¿Existe otra posibilidad? Sin duda que sí: salirse del mercado global, crear mercados alternativos.

## Mercados alternativos

En términos de equivalentes, la producción de una vaca que da cuatro litros diarios de leche no puede competir con la de otra que genera 40 litros diarios, pero esa leche poco competitiva sí resulta un equivalente con relación a un maíz que rinde sólo una tonelada por hectárea (que no compite con las 12 ton/ha de Canadá, por ejemplo) y son equivalentes en el sentido de tener la misma o similar cantidad de trabajo incorporado, como medida de valor del producto.

¿Qué es un mercado alternativo?; simplemente un mercado con sus propios mecanismos de marcación de precios y de productos. En mercadotecnia lo denominan *nichos* o *yacimientos de mercado*. Un grupo definido de consumidores con un *target* diferente. Esto existe en el mercado libre, siempre ha existido un *yacimiento de consumidores* dispuesto a pagar un precio por encima del precio de mercado o medio del producto, por el valor simbólico que el producto implica. Son los consumidores de Cartier, Rolex, Ferraris, o entre el público femenino la preferencia por determinadas líneas de cosméticos donde aun en una misma marca el precio puede oscilar en 1000%, si se compra en la línea económica o en la de lujo. En estos casos, el valor simbólico tiene que ver con el estatus, apela a una originalidad que no es tal (Baudrillard, 1974). La marca en este caso opera como marcador simbólico que permite al consumidor incluirse en una elite que no sólo puede consumir un producto más caro, sino que tiene un determinado "gusto". Un riquísimo *narco* preferiría tal vez un objeto cubierto con oro y piedras preciosas, que demuestra su capacidad económica, mas no su *buen gusto*. En una sociedad donde no existen adscripciones fijas o previas, como en las sociedades tradicionales (*Orgánicas*: Durkheim, 1970;



Folk: Redfield, 1947, *close corporate societies*: Wolf, 1967), donde las personas tienen un *estatus adscrito* en función de linajes, las marcas operan como “marcadores” de status, una tarjeta de presentación que dice que soy de tal grupo social, representa un bien simbólico. El bien “caro” se consume por su valor simbólico; en el caso de los artículos de lujo, lo simbolizado es el dinero mismo, o la clase social.

Pero todo objeto es susceptible de transformarse en objeto simbólico, por eso el mercado alternativo al que nos referimos alude a otros símbolos, fundamentalmente los *ambientales y de equidad*. El comprador alternativo es aquel que está dispuesto a pagar, en el precio de un producto, el costo ambiental y el costo del trabajo; por eso se llama también *comercio justo* (Bucolo, 2004), *ético* o *solidario*. No siempre los motivos requieren ser altruistas o idealistas, algunos de los motivos individuales pueden derivar de fobias, miedos o temores, como la crisis ambiental, el miedo a la contaminación, al contagio (productos cancerígenos, el temor a los inmigrantes, los *moros* y *sudacas* en Europa, los *brownies* en EUA). De hecho, parte de las campañas de comercio justo de España e Italia aluden a estos argumentos: por ejemplo, la compra de arroz de África evita que los productores se arruinen y tengan que migrar; por su parte, la creciente difusión de los productos orgánicos tiene como contrapartida el terror a los productos cancerígenos, o simplemente el cambio de los patrones de consumo de los países desarrollados hacia productos dietéticos y naturales (Rubio, 1994: 69). El motivo finalmente no importa, sino que por el motivo que sea exista un sector –nicho o yacimiento– dispuesto a pagar el costo ambiental y el costo del trabajo invertidos en su producción.

Para la consolidación de un mercado alternativo resultan útiles asimismo las medidas cambiarias, o el uso de monedas alternativas, que permiten los intercambios recíprocos y evitan las fugas de dinero hacia otros mercados, como sucede habitualmente con el dinero, producido por los sistemas financieros, que siempre vuelve a su origen, los bancos (Litaer, López Llera).

## Dinero alternativo

El uso de otras formas de circulante tampoco es ajeno a la economía capitalista. Aparece en múltiples versiones: intercambios directos y no monetarios entre multinacionales, vales, *tickets*, *monederos electrónicos*, millajes, puntos, formas de intercambio también orientadas a —como dicen los expertos en mercadotecnia— *fidelizar* o amarrar al cliente. Constituyen formas de dinero, inventadas por una empresa, o varias,<sup>17</sup> que permiten u obligan a gastar al interior del sistema. Sin percibirlo, utilizamos formas de dinero alternativo de manera permanente.

El tema del dinero y de la posibilidad de uso de dinero alternativo cuenta con su propia historia. Por una parte, existe una serie de experiencias societarias que en diferentes partes del mundo recurren a la emisión de moneda como alternativa que permite instaurar la circularidad o reciprocidad de los

---

<sup>17</sup> Los puntos y el millaje que comenzaron como una actividad de una empresa aérea, ahora cubren una amplia gama de servicios que proporcionan puntos o los aceptan para el consumo, incluyendo a las tarjetas de crédito,

intercambios. Estas prácticas no necesariamente derivan de la escasez o del “atraso”, y varias de ellas provienen de países desarrollados. Desde los años treinta en Europa y los Estados Unidos circularon *monedas locales* complementarias, con mecanismos de interés negativo, que sancionaban la acumulación del dinero. Destaca el caso de la red *wir* en Suiza (“*wir*” en alemán quiere decir “nosotros”) la cual utiliza la moneda homónima en transacciones que apoyan a más de 70 000 pequeñas empresas desde 1934 (López Llera, 2006). En los países del Norte han proliferado los “Sistemas de Empleo e Intercambio Local”, *SEL* (*Local Employment and Trade Systems*), sistemas de intercambio compensado que operan de manera territorial con transacciones registradas por medios electrónicos (Blanc y Ferraton, 2004). Existen miles de *lets* en Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, y prácticamente en todos los países de Europa occidental. Su creación se adjudica a Michael Linton. Un sistema análogo es el desarrollado por Paul Glover de Ithaca, denominado *horas*, en el que se intercambian servicios medidos en tiempo (Primavera, 2001). El sistema se difundió también en Italia y España. En México, desde 1995 se experimenta con *tlálocs* y *tequios*, y con el mismo sistema se han ensayado otras monedas como el *cajeme* (Obregón, Sonora), el *dinamo* (en la delegación Magdalena Contreras), y el *mezquite*, en Guanajuato.

Otras adquieren dimensiones masivas en el contexto de crisis, como las experiencias de *trueque* en Argentina (Primavera, 2001; Collin, 2003; Coraggio, 2004), experiencia que surge en 1994 con un sistema de cuentas similar al canadiense, pero que posteriormente pasa a utilizar “billetes” como las horas de Ithaca, allí denominados “créditos”. En 1997 los llamados clubes de trueque comienzan a realizar transacciones entre sí y establecen la convertibilidad de su moneda. Su expansión abarca el sur de la ciudad de Buenos Aires e inclusive a provincias del interior del país, organizadas en nodos. En ese momento comienzan a obtener notoriedad<sup>18</sup> y concretan un primer apoyo del gobierno (Secretaría de Promoción Social y luego de Industria, Comercio y Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires). Para el siguiente año comienza su crecimiento espectacular; en 1998, la Red Global del Trueque involucraba a más de 100 000 personas en Argentina. En 2001 aparecen modelos inspirados en la Red, en 14 provincias, y en otros países vecinos como Uruguay, Brasil, Ecuador, Colombia, El Salvador, Perú, Chile y Bolivia, y llega a involucrar a cerca de 800 000 personas en el país,<sup>19</sup> para superar al millón en el contexto de la crisis (política y financiera) y las medidas conocidas como el *corralito*. El extraordinario crecimiento de esta experiencia de moneda alternativa responde a varias circunstan-

<sup>18</sup> “A partir de junio de 1996 se sucedieron notas de Reuters, Associated Press, y de la televisión española, alemana y japonesa, que se difundieron en todo el mundo. En Argentina, la novedad ocupó grandes espacios en los principales diarios y revistas. Pero fue la participación durante casi treinta minutos el programa Hora Clave, conducido por el Dr. Mariano Grondona, el programa periodístico de mayor audiencia de la TV local, el punto de inflexión entre una experiencia alternativa y el comienzo de un movimiento económico y social que está mejorando la calidad de vida de miles de personas” (Primavera, 2002).

<sup>19</sup> Uno de los protagonistas calcula que en las actividades equivalía a “unos 5 000 millones de dólares (mínimos) anuales la *neo-masa monetaria* movida en los clubes de trueque diseminados por el país”.

cias, algunas excepcionales, otras no tanto. Por una parte, se encuentran las relativas a su manera de operación; a juicio de los creadores el modelo argentino tiene cuatro características principales: emisión de *moneda social* desde los primeros tiempos;<sup>20</sup> cultivo de un *sistema convivial permanente*, con encuentros semanales regulares que permitieron construir una *alta pertenencia* a los pequeños grupos; conformación de una *Red* extensa, geográficamente, y la consecuente ampliación de las posibilidades de intercambio, a partir del momento en que las operaciones empiezan a hacerse entre varios clubes o nodos, y se genera una *nueva pertenencia múltiple*; la posibilidad de combinar el *liderazgo emprendedor* con el *político* y el *solidario*, tradicionalmente considerados antagónicos entre ellos (Primavera, 2001). Entre las excepcionales resaltan las relativas a la extensión e intensidad de la crisis en Argentina, que aun antes del corralito evidenciaba la inexistencia de circulante agudizada por la extensión de la desocupación. Los desempleados, denominados *nuevos pobres*, privados de salario, no podían consumir, por eso la “expansión de Nodos fue más rápida en grupos de desocupados, subocupados”, hecho que lleva a sus organizadores a reconocer que antes de un “movimiento de reivindicación social profunda, [parecía] una iniciativa de los “nuevos pobres” para retardar su alejamiento del tablero del juego del mercado formal” (Primavera, 2001).

La otra experiencia excepcional que facilitó la experiencia y tal vez menos mencionada fue la existencia normal de otras monedas en la economía argentina. Varias provincias manejaban *bonos provinciales*, emitidos por los gobiernos respectivos, con los que pagaban a sus trabajadores, y eran aceptados como circulante. En algunas provincias esta modalidad llevaba años operando. En el momento álgido de la recesión, la provincia de Buenos Aires emitió los *patacones*, que lograron restablecer el movimiento económico en menos de una semana. Los primeros en aceptar su uso fueron los supermercados y cadenas de tiendas.<sup>21</sup> El gobierno, que los emitía, los aceptaba para el pago de impuestos, es decir que los patacones circulaban del gobierno que los emitía a los consumidores (pago de sus trabajadores, acreedores y de los programas para desempleados), de allí a los supermercados y tiendas y de éstos de vuelta al gobierno. La emisión de bonos provinciales en Argentina,

<sup>20</sup> “A diferencia de las experiencias de moneda alternativa europeas y estadounidenses, La Red Global de Trueque, desde que la impulsara en 1995 en la Argentina el Programa de Autosuficiencia Regional (PAR), tuvo una orientación más amplia: la creación de una clase de moneda que pudiera ser una solución efectiva y pacífica en cualquier país a la exclusión social acentuada en las últimas décadas por las deudas externas, la convertibilidad, la dolarización, las privatizaciones y la globalización económica. Por esa razón los créditos se están expandiendo no sólo en todo el territorio nacional sino en el resto del mundo”.

<sup>21</sup> De hecho, la forma más sencilla de circular los patacones era en los supermercados. Los patacones se emitían en denominaciones altas de 50 patacones equivalentes a 50 dólares, por lo que para gastarlos “de una vez” lo más sencillo era hacerlo en los supermercados por el monto de la compra; en un primer momento no eran convertibles en otras tiendas, abrían una cuenta corriente, por el monto de los 50 patacones y se descontaban las compras. Al cabo de unas dos semanas los patacones se volvieron convertibles y se daba cambio indistintamente en pesos por patacones.

en el momento de crisis, permitió restablecer un nivel de intercambio en una sociedad que se había quedado sin circulante y afectada por la recesión (Collin, 2003).<sup>22</sup>

Con la renuncia del presidente constitucional, Fernando de la Rúa, las medidas correctivas que aparecían como inevitables generaban temor y desasosiego por las experiencias previas de la llamada hiperinflación de los ochenta: la devaluación o la dolarización. Frente a ellas el único que propuso otra alternativa que permitiría evitar cualquiera de las dos salidas (dolarización-devaluación) fue el gobernador de la provincia de Buenos Aires, que propuso que circularan oficialmente los dólares, los pesos, y emitir nacionalmente otra moneda de circulación interna que permitiera reflotar el mercado interno. Es decir, garantizar una circulación de productos y servicios dentro del país. El efímero presidente Rodríguez Zaa anunció la emisión de argentinos por un monto significativo, y tal vez, tal anuncio incidió en su pronta caída. Finalmente se optó por la devaluación, y una de las condiciones impuestas por el Banco Mundial para la renegociación de la deuda fue la desaparición de todas las monedas alternativas o paralelas.

Los ejemplos sirven para ilustrar que el tema de la moneda alternativa no constituye una utopía absurda e irrealizable, sino una simple medida de política económica a la que pueden recurrir los gobiernos cuando tienen necesidad de circulante, o las empresas como instrumento de lucha contra la competencia y de incitación al consumo. La única diferencia, con respecto a los modelos empresariales, es que en vez de fidelizar al cliente, el mercado alternativo repropone crear una comunidad de productores y consumidores.

El mercado y la moneda alternativa permiten resolver algunos problemas, el garantizar un mercado para ciertos productos que carecen de él o no pueden competir con productos industriales más baratos o con mejores cadenas de difusión. Por eso las campañas europeas de comercio justo tienen como beneficiarios, generalmente, a los campesinos e indígenas del tercer mundo, o a grupos vulnerables, como los servicios de proximidad<sup>23</sup> (Eme y Laville; 2004). Sin embargo, el desempleo y los nuevos pobres no son privativos de lejanos indígenas, campesinos o grupos vulnerables; aparecen como enfermedad endémica al modelo de desarrollo, y no sólo en su extrema versión neoliberal, sino del capitalismo en sí, surge así un nuevo bien escaso: el trabajo.

---

<sup>22</sup> El gobierno nacional también emitía lecops (letras del tesoro). Por la disminución de la recaudación fiscal, concurrente con la recesión, y la canalización del dinero recaudado, para de la deuda interna y externa los lecops se utilizaban para afrontar las coparticipaciones, los recursos financieros que la nación aporta a las administraciones provinciales. La nación pagaba a las provincias con letras, y éstas a su vez afrontaban sus gastos, entre ellos el pago a empleados y proveedores con lecops.

<sup>23</sup> Los servicios de proximidad constituyen una modalidad de la economía social y solidaria europea cita.

## Trabajo alternativo

Una serie de experiencias han abordado el problema de la generación de empleo, o más precisamente de *trabajo remunerativo*. Los intentos provienen tanto de la estructura gubernamental, de las iglesias, de la sociedad civil organizada (ONG), como de los propios afectados.<sup>24</sup> Entre ellas los programas para *emprendedores*, inicialmente iniciativa de la sociedad civil y de las universidades y posteriormente apropiada por instancias gubernamentales como Fonaes (Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad), Fondeso (Fondo de Desarrollo Social, del gobierno de la ciudad de México), experiencias análogas se han realizado en otras partes del mundo, los programas Nuevos Roles Laborales y Crear Trabajo, en Argentina (Collin, 2005), las denominadas Empresa Marginal, o empresas de inserción (España).

Las empresas derivadas de este tipo de iniciativas surgen con el objeto de proporcionar trabajo o determinados servicios a los asociados. Es decir que desde su origen se definen por satisfacer las necesidades de personas, ya se trate de los trabajadores que requieren una forma de ingreso (en ocasiones con capacidades diferentes, y casi siempre con problemas de inserción), o de los consumidores que requieren algún servicio, y de manera preferente por ambos motivos. Casi siempre los miembros de los grupos sociales comparten rasgos culturales, ubicación regional, actividades económicas y predominan entre ellos la población de escasos recursos y con bajos niveles de escolaridad; al menos tal es la experiencia de las empresas de proximidad en Francia (Eme, Laville y Marechal, 2000) y España (Hascòet, 2000, Reas Euskalerrria, s/f), surgidas para satisfacer carencias barriales o comunitarias,<sup>25</sup> al igual que muchas organizaciones promovidas por ONG en México, en comunidades rurales e indígenas (Barquín y Collin, 1997).

Las empresas de inserción responden, como su nombre lo indica, a aquellas orientadas a encontrar una ocupación remunerativa para las personas que perdieron o no encuentran empleos. Una de las modalidades de trabajo adoptadas han sido los servicios personales, de proximidad. Las empresas de inserción buscan principalmente mejorar la calidad de vida de los trabajadores, de allí que centren su actividad en acoger a personas con dificultades de inserción para reinserterlas a través de un apoyo pedagógico. Los desempleados o excluidos del mercado laboral ingresan en procesos de *"for-*

<sup>24</sup> Como es el caso de las empresas recuperadas de Argentina.

<sup>25</sup> En el caso de las EES de Reas Euskalerrria, han definido normas de operación que contemplan que el capital social será considerado como un *fondo social o solidario*; los salarios no podrán exceder del triple del salario mínimo interprofesional, y la escala de unos a otros no podrá ser superior de 1 a 2. Por su parte, establecen que todas las personas implicadas en la operación de la empresa tengan derecho de decisión; al tiempo que dedicarán 1% de los ingresos a proyectos de solidaridad, concepto que contablemente será recogido como un gasto. Sin que suponga una norma o principio, recomiendan evitar crecer excesivamente. Otro aspecto definitorio de las EES se refiere a las formas de producción definidos por adoptar procesos de *trabajo limpios* y priorizar la aplicación de tecnologías "blandas" o "limpias", minimizar el consumo de energía, adoptar la filosofía del reciclaje y mantener relaciones comerciales equitativas.

*mación y de profesionalización* gracias a las cuales las personas en proceso de inserción pueden ir hacia los nuevos servicios" (Hascoët Guy, 2000: 2).

Al conectar las necesidades de servicios con las demandas, estas empresas redimensionan la estructura territorial, recuperando los espacios barriales, de manera que recrean la comunidad y centran la posibilidad del desarrollo en la esfera local. En ese sentido, se articula una nueva estructura territorial, como la emprendida por el Consejo del *Nord-Pas-de-Calais*:

Los servicios de proximidad pueden contribuir a la creación de empleo, pero también a la cohesión social y a una nueva ciudadanía; la acción pública puede favorecer la construcción conjunta de la oferta y la demanda como hibridación de los recursos apoyándose en las redes de actores y posibilitando la accesibilidad de todos a estos servicios (Hascôët-Guy, 2000: 3).

Parte de estas experiencias, al menos las que se asumen como empresas sociales solidarias, procuran movilizar principios y valores diferentes. Sin renunciar a su condición de empresas y por tanto a la rentabilidad económica,<sup>26</sup> es decir, a la obtención de ingresos que superen a los gastos, y que permita evitar la dependencia de subsidios, se diferencian, entre otras cosas, por procurar que sus integrantes encuentren tanto su desarrollo personal como profesional. Al descartar el lucro como objetivo de la producción se propone que los *beneficios* se canalicen a estabilidad a la empresa, incluyendo la creación de empleo, y que el capital restante se destine a la constitución de nuevas empresas.

## Hacia una nueva economía política

Cada una de estas políticas (comercio justo, mercados y moneda alternativa, empresas sociales y solidarias) constituyen un eslabón, pero no la cadena:

[...] hablar de microempresas, de microcréditos, de comercio justo, de consumo responsable, de capacitación y solidaridad, por separado, como consignas de moda, sin realizar un modelo integral que conjugue todos esos factores en forma sinérgica, encontrará inmediatamente obstáculos difíciles de superar, dado que no se actúa en un terreno neutral sino dominado por las inmensas fuerzas del capitalismo mundial (López Llera, 2006).

Sólo su unión en una red solidaria puede hacer de los esfuerzos una alternativa, o como dice López Llera, "Articularlos supone no sólo medidas, proyectos o estrategias, implica una mutación" (2006),

---

<sup>26</sup> Las EES no tienen un carácter lucrativo; son empresas rentables económicamente, los ingresos cubren los gastos de explotación más amortizaciones más impuestos, teniendo en cuenta que los primeros años de todo proyecto empresarial suele tener pérdidas (Reas Euskalerría, 2000: 3).

es decir una nueva cultura productiva, como lo fue para el capitalismo el *consumismo*. Por eso se reivindica que la ecosol es una economía política que transite de las experiencias locales aisladas hacia una *mesoeconomía*, constituyendo realmente una economía alternativa: "Un microsistema combinando producción, comercialización y consumo, con su crédito como eje unificador y su conciencia como identidad envolvente, conforma la unidad autogeneradora de la economía solidaria" (López Llera, 2005).

Ésta es una búsqueda en la que están involucradas muchas organizaciones y analistas. A lo largo de los últimos años un movimiento parece perfilarse a escala mundial, el compuesto por quienes consideran necesario y urgente definir, proponer e impulsar *otra economía*, el movimiento de los que consideran agotado al modelo capitalista dominante y buscan otras opciones. En diferentes partes del mundo surgen redes y proyectos que califican a su propuesta de actividad económica con adjetivos como: social (Wautier, 2003), solidaria (Hascoët, 2000; Mance, 2003; Singer, 2003; Gaiger, 2003; Cohelo, 2003; Melo Lisboa, 2003; Del Río, 1999), moral (Lechat, 2003), digna y sustentable (Collin y Barquín 1996; López Llera, 2004), autogestiva (Albuquerque, 2003; Castro Trajano y Alves de Carvalho, 2003), participativa (Albert, 2002 y 2003), popular (Sarria Icaza y Tiriba, 2003), sustentable (Milanez, 2003), local (Hernán y Olguín, 2002; de Jesús, 2003; Vargas Hernández, 2002; Schönwälder 1997), comunitaria (Esteva, 1994), desarrollo endógeno (Godart, Ceron, Vinaker y Passaris, 1987), economía de trabajo (Coraggio, 2003), social y solidaria (Reas, 2004). Propuestas todas que se enmarcan y coinciden con el lema propuesto por el Foro Social Mundial: *Otro Mundo es posible*. Desde 1999 se constituye la RedLASES (Red Latinoamericana de Socioeconomía Solidaria), que se propone impulsar un Programa de Alfabetización Económica que incluye la *utilización de la moneda social* en nuevas formas de *producción*: producción colectiva, *comercialización* justa, *consumo* ético desarrollo sustentable (Red Global de Socioeconomía Solidaria, 2001 Forum Social Mundial, Porto Alegre, Brasil), en sentido similar se pronuncia la Declaración de Dakar (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2005).

A las diversas iniciativas que se generan en respuesta al efecto *depredador* de las políticas neoliberales, se ha incorporado con fuerza creciente la de impulsar una alternativa al actual modelo económico, que transforme radicalmente sus principios, su lógica y la mayoría de las prácticas, para que en vez de acumulación privada y excluyente, del principio de escasez y la necesidad de la reproducción ampliada, la economía se vuelva una actividad que tenga como razón de ser el satisfacer las necesidades materiales y simbólicas de las personas en términos de equidad, donde se sustituya el paradigma de la escasez por el de la abundancia, pues cada necesidad transformada en demanda genera un trabajo para satisfacerla y por tanto establece relaciones de reciprocidad; donde prevalezca por tanto la solidaridad como valor ético y la vigencia de los derechos humanos. Esto es la *economía social y solidaria (EcoSol)*.

La EcoSol encuentra en sus orígenes a múltiples movimientos con perspectiva social, como los movimientos emergentes de luchas agrarias, iniciativas de pastoral social, incluyendo los movimientos eclesiales de base y de los activistas de izquierda y algunas propuestas cooperativas. Indudablemente, la búsqueda de alternativas a favor de los pobres y los excluidos no constituye un fenómeno

nuevo; sin embargo la perspectiva de la EcoSol no se limita a los pobres y excluidos, se presenta como alternativa social, como modelo societario. Tiene largos y múltiples antecedentes, pero en el contexto de la globalización asume nuevas formas, más ecuménicas e incluyentes (Coraggio, 2004), al insertar de una manera clara y comprometida la dimensión ética de cooperación solidaria en las relaciones económicas en particular y sociales en general, como visión de *otro mundo posible*. En este sentido, la *EcoSol* no es sólo una alternativa para los pobres, ni se refiere solamente a las empresas del sector social de la economía. El concepto de EcoSol tampoco se circunscribe solamente a la fase productiva del ciclo económico. En cada una de las otras fases: acceso a los medios de producción, circulación, intercambio, distribución, consumo y reciclaje, plantea relaciones y propósitos en que el factor “C” (Razeto, 1988), cooperación solidaria, está presente, y que lo hace diferente del capitalismo vigente. En este sentido, de ninguna manera únicamente tiene como actores a los “pobres” y a los “excluidos”. Vía el consumo justo y sustentable, millones de personas pueden participar a través de estructuras con niveles de organicidad, como las redes de precio justo y consumo responsable, y aun individualmente, pero conscientes de formar parte de un movimiento social amplio. Consecuentemente, extiende su presencia hacia otros ámbitos ubicados en el ciclo de reproducción de la vida: salud, vivienda, escuela y servicios públicos.

Resumiendo, las principales formas mediante las cuales contribuye a superar la pobreza son:

- A. Mediante la generación de oportunidades de *trabajo digno*, que no estén a expensas de la gran inversión extranjera,<sup>27</sup> o la iniciativa gubernamental. La propuesta es impulsar proyectos que generen oportunidades de trabajo digno, basados en recursos endógenos y dirigidos principalmente a los mercados locales y regionales, con base en micro, pequeñas y medianas empresas (*mipymes*), que impulsando procesos de asociacionismo empresarial basados en la cooperación solidaria, sean eficaces en la generación de bienes y servicios socialmente necesarios, que generen volúmenes crecientes de valor agregado. Este tipo de experiencias —que ya existen en regiones de varios países, incluido México— permiten superar el mito de que primero hay que crear la riqueza y después distribuirla, en tanto las unidades productivas, en que los trabajadores son a la vez dueños de los medios de producción, permiten desde el inicio favorecer la distribución de la riqueza generada y adicionalmente desarrollar capacidades en sus participantes.
- B. El que estas unidades productivas articulen redes horizontales y no se limiten a los procesos tradicionales de cooperación tipo *cluster* —en las cuales un conjunto de *mipymes* se articulan en derredor de una trasnacional, que condiciona muchos aspectos de la actividad

<sup>27</sup> Que en la mayoría de las veces, como ha quedado evidente en los últimos 20 años, sólo se instala para aprovechar los bajos salarios de los trabajadores mexicanos, sin aportar beneficios colectivos y sí múltiples perjuicios en la destrucción de cadenas productivas, de deterioro del ambiente, de inhibición a la creatividad empresarial y a la innovación.



empresarial y por supuesto se reserva la producción de los componentes que generan mayor valor agregado o que contienen las innovaciones estratégicas, generando una gran dependencia para las cadenas que le están sirviendo de proveedores o ensambladores de parte del producto—, y logren la construcción de sujetos colectivos con capacidad de emprender nuevos proyectos con vocación emancipadora.

Como componente insoslayable de esta estrategia se encuentra la realización de proyectos de fortalecimiento y apoyo a la democratización de los gobiernos locales, que propicien condiciones de gobernabilidad basadas en el respeto a marcos de derecho adecuados, con amplia participación ciudadana y la existencia de servicios municipales que generen empresas y trabajo local y conformen un nuevo contrato social (Vargas Hernández, 2002).<sup>28</sup> El espacio local, bajo nuevas formas de gobernabilidad, puede constituir un laboratorio donde se ejerciten los principios y proyectos de la EcoSol como componentes constitutivos de estrategias de desarrollo microrregional endógeno. El concepto alude, más allá de una delimitación geográfica o división político-administrativa, a la realización de esfuerzos para la construcción social de ese espacio económico, ecológico, cultural y político social, que constituyan efectivamente una microrregión. Esta dinámica de redes en las diversas dimensiones mencionadas necesariamente tiene un referente territorial. Los intercambios y la confianza generada y las mejoras logradas implican una interacción con el territorio, en términos de regiones y microrregiones.

Cada día se reconoce más la importancia de la dimensión territorial, más allá del espacio donde las cosas suceden, inclusive por parte de organismos internacionales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) propone un enfoque territorial del desarrollo rural que supone transitar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo, de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipo de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; y de la antítesis entre mercado/Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado (FAO, 2000). En el mismo sentido, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), bajo el título de “nueva ruralidad”, a principios del año 2000 señalaba la creciente importancia del “desarrollo focalizado en unidades territoriales” e indicaba que “el concepto de territorio tiene una connotación amplia

---

<sup>28</sup> Se entiende por *desarrollo local* el modelo de desarrollo que integra de manera coherente los subsistemas económico, político-administrativo, social, cultural y ambiental de una localidad, a través de la aplicación de esquemas de planeación y gestión técnicos y coparticipativos, con el propósito de generar las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo social equitativos, sostenibles, ambientalmente sustentables y en democracia. Los negocios locales proveen empleo a la gente local, quien pagan los impuestos locales para mantener la infraestructura pública y para la provisión de los servicios públicos y sociales (Vargas Hernández, 2002: 7).

y multidimensional, constituyendo unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo, especialmente en aquellos de alta expresión rural" (IICA, 2000: 11). Este tipo de planteamientos fueron incorporados en la declaración surgida de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en que se plantea una nueva visión de la agricultura y la vida rural entendida "como un balance o combinación adecuada de lo urbano y lo rural" (FAO, 2000). También el BID y el Banco Mundial se acercan a esta visión. El Banco Interamericano de Desarrollo, como parte de la *Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural* (1998), adopta un enfoque de desarrollo territorial multisectorial que es ratificado en las conclusiones de la Conferencia para el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza, organizada en el marco de la Asamblea Anual de Gobernadores del año 2000, en que se enfatiza el carácter multisectorial, territorial y descentralizado que deben tener las estrategias de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza. A su vez, el Banco Mundial reconoce la necesidad de impulsar un enfoque de "espacio rural" que vaya más allá de la visión sectorial agrícola y fortalezca la capacidad de absorción de los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana, promoviendo una nueva institucionalidad sectorial que asegure una adecuada gobernanza, para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (World Bank, 2002). Esta concepción abre un mundo de posibilidades, sobre todo en las regiones empobrecidas del medio rural, permitiendo impulsar un nuevo modelo en el cual el campo no se limita a la actividad agropecuaria y forestal, ni menos aun su vida está condicionada y al servicio del crecimiento urbano industrial. El desarrollar unidades productivas que satisfagan a la mayoría de la población de regiones y microrregiones genera círculos virtuosos, uno de cuyos principales efectos es la retención de la población en sus lugares naturales de residencia, sin que tengan que emigrar por necesidad de supervivencia.

El impulso a la EcoSol supone muchos retos, empezando por el conceptual, pues a pesar de la existencia creciente de movimientos sociales que reconocen a la EcoSol como una posibilidad y a la existencia de varias redes de investigadores abocados al análisis de la misma,<sup>29</sup> aún no existen los suficientes consensos; por otra parte, en la medida en que implica cambios actitudinales, sobre todo los relacionados con la ideología del lucro y el consumismo,<sup>30</sup> supone el cambio de *cultura productiva y de consumo*. Sin embargo, se puede lograr un impulso vertiginoso si todos empezamos a participar de esta alternativa, aun cuando fuere en nuestro papel de consumidores. Efectivamente, si nos comprometemos a ir sustituyendo gradualmente el consumo de aquellos bienes y servicios en que sus procesos de producción o comercialización implican explotación del hombre, deterioro de la naturaleza o de la diversidad, podemos ejercer una presión relevante. Naturalmente que esto será más

<sup>29</sup> Red Mexicana de Investigación y Estudio de la Socio Economía Solidaria (Remiess), Red Latinoamericana de Investigadores, Centre de Recherche et d'Information sur la Democratie et l'autonomie (CRIDA); Centre de recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale (Cerisis).

<sup>30</sup> El consumismo es en sí mismo una corriente antidemocrática (Vargas Hernández, 2002).

efectivo si este acto de consumo se hace como expresión de un movimiento social y formando parte de redes, que informan y forman a sus asociados, sobre todo desarrollando su conciencia crítica, de manera que no se trate sólo de obtener productos más baratos porque eliminan intermediarios y costos entre productores y consumidores, o porque alertan sobre productos nocivos para la salud, sino adicionalmente porque se está respondiendo a los principios, valores y planteamientos de la EcoSol, en la búsqueda de *otro mundo posible*.

## Bibliografía

- Aguilar, Adrián, y Francisco Rodríguez Hernández (coords.), 1997, *Economía global y proceso urbano en México*, CRIM.
- Aguilar Villanueva, Luis F., 1989, "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en *Memoria Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, 1967, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América*, México, Instituto Indigenista Interamericano.
- Alba, Carlos, Ilán Bizberg y Helene Riviere (comps.), 1998, *Las regiones ante la globalización*, CEMCA/ORSTOM/ México, El Colegio de México.
- Alves, Giovanni, 2000, *O novo (e precario) mundo do trabalho*, Sao Paulo, Editorial Boitempo.
- Ángeles, Olivia Sarriá, 1997, "Evolución de la micro, pequeña y mediana empresa en México. 1982-1996", en Isabel Rueda (coord.), *Las empresas integradoras en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Antunes, Ricardo, 2001, *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*, Sao Paulo, Cortez Editora.
- Arjona, Luis, y Karl Unger, 1996, "Competitividad internacional y desarrollo tecnológico: la industria manufacturera en mexicana frente a la apertura comercial", en *Economía Mexicana*, núm. 2, CIDE.
- Aroche, Fidel, 1996, "El desarrollo reciente del empleo en México, un análisis estructural y un ejercicio de simulación", en López (coord.), *Mercado, desempleo y política de empleo*, México, Nuevo Horizonte Editores/CEPNA.
- Barquín, David, 1991, *Un desarrollo distorsionado: La integración de México a la economía mundial*, México, Siglo XXI Editores.
- , y L. Collin, 1998, "Experiencias locales que tejen nuevos modos de vida", en *La otra Bolsa de Valores*, núm. 67, México.
- Barrios, Miguel Ángel, 2003, "Empleo, remuneraciones y productividad en la industria manufacturera mexicana: 1988-2002", en A. A. Solís de Alva, M. Ortega, A. Mariña Flores y N. Torres (coords.), *Globalización. Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*, México, Itaca.

- Barrón, María Antonieta, 1997, "Migración y empleo en los cultivos de hortalizas de exportación en México", en Alejandro Dabat (coord.), *México y la globalización*, Cuernavaca, México, CRIM-UNAM.
- Baudrillard, Jean, 1974, *El sistema de los objetos*, México, Siglo XXI Editores.
- Bayón, Cristina, Bryan Roberts y Gonzalo Sarvi, 1998, "Ciudadanía social y sector informal en América Latina", México, *Management Journal*, 39: 1568-1593, Flacso.
- Bensusan, Graciela, y Carlos García, 1989, *Estado y sindicatos, crisis de una relación*, México, Fundación Friedrich Ebert/UAM.
- Blanc, Jerome, y Cyrille Ferraton, 2004, "Sistemas de intercambio local (SEL) y economía solidaria", 113-133, en Jean Louis Laville (comp.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Buenos Aires, Argentina UNGS/Altamira/Fundación OSDE.
- Boyer, R., 1988, *La flexibilización del trabajo en Europa*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Bucolo, Elisabetta, 2004, "El comercio justo, una red cívica de alcance internacional", en Jean Louis Laville (comp.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*, 99-109, Buenos Aires, Argentina, UNGS/Altamira/Fundación OSDE.
- Bustelo, Eduardo, Alberto Minujin (coords.), 1998, *Todos entran, Propuesta para sociedades incluyentes*, Colección Cuadernos de Debate, Bogotá, Colombia, UNICEF/Editorial Santillana.
- Calva, José Luis (coord.), 2002, *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, conferencia, Coltlax.
- Castells Manuel, Gösta Esping-Andersen, 1999, *La transformación del trabajo*, Madrid, La factoría cultural.
- Carrillo, J., y C. Iranzo, 2000, "Calificación y competencias laborales en América Latina", en E. de la Garza (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, El Colegio de México/Flacso/UAM/FCE.
- Carrillo, J., M. Mortimore y J. Alonso, 1999, *Competitividad y mercado de trabajo. Empresas de autopartes y televisores en México*, México, UAM/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Plaza y Valdés.
- Charles, Jackes, 1992, *El empleo en el sector informal: su integración a las estructuras económicas*, Buenos Aires, Humanitas.
- Collin, Laura, 2003, "Los riesgos de la desindustrialización" en Úrsula Oswald (ed.), *El México que todos queremos. Soberanía y desarrollo regional*, México, UNAM/El Colegio de Tlaxcala/Canacintra.
- , 2005, "Cultura laboral y programas de autoempleo, fortalezas y debilidades", en *Desarrollo Regional Sustentable* 5: 55-70.
- , 2004, *Hacer país desde la empresa, El caso Gates-México*, México, Gates.
- Coraggio, José Luis (2003), "Economía do trabalho", en Catanni (coord.), *A outra economia*, Sao Paulo, Editora Veraz.
- , 2004, "Economía del trabajo" (ms).
- Coriat, B., 1990, *L'atelier et le robot*, Christian Bourgois, París (versión al castellano, 1992), pp. 220, 224.
- , 1980, *La robótica*, Madrid, Revolución.
- Cortés, Fernando, 2000, "La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina", en De la Garza (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, El Colegio de México/Flacso/UAM/FCE.

- Da Silva, R. A., y M. de P. Leite, 2000, "Tecnología y cambio tecnológico en la sociología latinoamericana del trabajo", en E. de la Garza (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, El Colegio de México, Flacso, UAM, FCE.
- Dabat, Alejandro, 1994, "La transformación de la economía mundial", en Dabat (coord.), *México y la globalización*, Cuernavaca, México, CRIM-UNAM.
- Dabat, A., y Rivera, 1994, en Dabat (coord.), *México y la globalización*, Cuernavaca, México, CRIM-UNAM.
- De la Garza, E. (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México, El Colegio de México/Flacso/UAM/FCE.
- Del Val Blanco, Enrique, 2002, "El campo, hundido", *El Universal*, jueves 17 de octubre, primera sección.
- De Sanzo, C., H. Covas y H. Primavera, 1998, *Reinventando el mercado, La experiencia de la red global de trueque en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Programa de Autosuficiencia Regional.
- Díaz Cayeros, Alberto, 1995, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa.
- , Durkheim, Emile, 1970, *La Science sociale et l'action*, París, PUF.
- Eme, Bernard, y Jean-Louis Lavilla, 2004, "Renovación y diversidad de las prácticas", en Lavilla (comp.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*, 99-109, Buenos Aires, UNGS/Altamira/Fundación OSDE.
- Fernández, Arturo, 1996, *Empresas y sindicatos, frente a la flexibilización laboral*, CEIL, Buenos Aires.
- Ferre D'amare, Ricardo, 1977, "Los cinco dedos del imperialismo", en *Siete ensayos sobre indigenismo*, México, INI.
- Finkelstein, J. (ed.), *Windows and new Windows: the third industrial revolution*, Westport, Gungwood Press.
- Luis Fiori, 2001, "¿Adiós a la clase trabajadora?", en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- Forester, Vivien, 2004, *El horror económico*, México, FCE.
- Franco, Jorge, 2006, *Endeudarnos nos empobrece: queremos pagar. Para cambiar el modelo económico de México*, ms.
- , Freeman, C., 1982, *Unemployment and Technical Innovation*, Londres, Reino Unido, Frances Pinter.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, Nueva York, Free Press.
- , 1996, "Capital Social y Economía Global", *Este País*, núm. 59, febrero.
- Gambino, Julio, 2001, "La crisis y su impacto en el empleo", en A. Boron, J. Gambina y N. Minsburgo (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Clacso/Eudeba.
- Gamero, Julio, Ulises Humala, 2002, *Empleo y microempresas en Lima metropolitana entre el desempleo y la sobrevivencia*, Lima, DESCO.
- Gautie, Jerome, y Julio César Neffa, 1998, (comps.), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y EUA*, Buenos Aires, PIETTE-CONICET.
- Giddens Anthony, 2000, "Ciencias sociales y globalización", Robert Castel, Alain Touraine, Mario Bunge *et al.*, *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales/UBA/Manantial.
- González Santibáñez, 1998, *Notas sobre el empleo precario y precarización del empleo en Chile*, Santiago de Chile, PET.

- Gracia Fuster, Enrique, 1997, *El apoyo social en la intervención comunitaria*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Harris, Paul, 2003, "¿Qué pasaría si de repente la OPEP se cambia al euro?", *Argenpress*, 5 de junio.
- Hernán Muñoz, Óscar, y Mariela Holguín Lema, 2002, "El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: sus fundamentos teórico-conceptuales", *Pensamiento Económico*, año 1, núm.1, primer semestre.
- Holguín L., Mariela, y Óscar Muñoz G., 1999, *Desarrollo local y empleo: Un estudio de caso del mercado de trabajo de Nilo (Cundinamarca)*, Pontificia Universidad Javeriana, trabajo de grado para optar al título de especialistas en gobierno municipal, Bogotá.
- Iracheta, Alfonso Xavier, 1997, *Planeación y futuro. Una visión de futuro*, México, Plaza y Valdés.
- Kliksberg, Bernardo, 1997, *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas perspectivas a nivel mundial*, 4a. edición, México, FCE.
- Kris, Ernesto, 1997, "Empleabilidad y vulnerabilidad social", Buenos Aires (mimeo), LatinBarómetro, Informes 1995 y 1996.
- Lavilla, Jean-Louis (comp.), 2004, *Economía social y solidaria. Una visión europea*, 99-109, Buenos Aires, UNGS/Altamira/Fundación OSDE.
- Leborgne, D., y A. Lipietz, 1993, "El posfordismo y su espacio", *Realidad Económica*, núm. 2, Buenos Aires, IADE.
- Levy Bruhl, Lucien, 1974, *El alma primitiva*, Barcelona, Península.
- Linhart, Danielle, 1997, *La modernización de las empresas*, Buenos Aires, Argentina, PIETTE-CONICET.
- Lipietz, Alain, 1996, *El planeta del postfordismo: una alternativa para el siglo XXI*, Buenos Aires, PIETTE.
- Lobato, Perla María, 1997, "Integratoras del sector social", en Rueda Isabel (coord.), *Las empresas integradoras en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Lóyzaga de la Cueva, 1997, *La flexibilización de los derechos laborales en la recomposición del capitalismo*, México, UNAM.
- López Llera M., Luis, 2001, "Las finanzas sociales, ¿alternativa para el desarrollo?", ms.
- , 2005, "Crédito social, base para una vida digna y sostenible", en *Octubre 3 Cambiemos a una Vida Digna y Sostenible*. <http://www.vidadigna.net>.
- , 2006, "Mutaciones recreando la solidaridad: Nuevo espacio y nueva especie en la economía 2006", ms.
- López, Julio (coord.), 1996, *Mercado, desempleo y política de empleo*, México, Nuevo Horizonte Editores, CEPNA.
- Mackinlav, Horacio, 1999, "Nuevas tendencias en la agricultura de contrato. Los productores de tabaco después de la privatización", en Gramont, *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, México, Plaza y Valdés.
- Morin, Edgar, 1996, "La aventura desconocida", *El Viejo Topo*, núm. 56, pp. 13-14 y 29.
- Piore, M., y C. Sabel, 1990, *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza.
- Primavera, Heloisa, 2003, "Moneda social", en Catanni (coord.), *A outra economia*, Sao Paulo, Editora Veraz.
- , 2001, "Redes de trueque en América Latina: ¿quo vadis?", ms.
- Przeworski, Adam, 1999, "El Estado y el ciudadano", *Nexos*, febrero.
- Razeto, Luis, 1988, *Economía de solidaridad y mercado*, Santiago de Chile, PET.

- Redfield, Robert, 1947, "The Folk Society", *The American Journal of Sociology*, 52:293-308.
- Rifkin, Jeremy, 1997, *El fin del trabajo*, Barcelona, Paidós.
- Rose, J., 1978, *La revolución cibernética*, México, FCE.
- Rubio, Blanca, 1994, "La agricultura mundial de fin de siglo: hacia un nuevo orden agrícola internacional", en Dabat (coord.), *México y la globalización*, Cuernavaca, México, CRIM-UNAM.
- Rueda Isabel, Gaitán Mercedes, 1997, "El entorno mundial y el papel estratégico de las pequeñas empresa" en Isabel Rueda (coord.), *Las empresas integradoras en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Salerno, M., 1998, "Model japonais, travail bresilien", en H. Sumiko Hirata, *Autour du "Modele" japonais, automatisa-tion nouvelles formes d'organisation et de relations de travail*, París, J. Harmattan.
- Santantonio, Silvio, y Pablo Travilla, 1995, *Flexibilidad laboral, empleo, competitividad, aportes para debatir el caso argentino*, Buenos Aires, PIETTE.
- Sotelo, Adrián, 2003, *La reestructuración del mundo del trabajo. Superexplotación y nuevos paradigmas de la organización del trabajo México*, ITACA/Universidad Obrera de México/ENAT.
- Stiglitz, Joseph, 1998, "Más instrumentos y metas más amplias; desde Washington hasta Santiago", Seminario "Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica. Las Reformas Pendientes", Academia Centroa-mericana, abril.
- Touraine, Alan, "El fin de la ola liberal", en Robert Castel, Alain Touraine, Mario Bunge *et al.*, *Desigualdad y globa-lización. Cinco conferencias*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA/Manantial.
- Vargas Hernández, José Guadalupe, 2002, "Nuevas formas de gobernabilidad local", [www.veneno.com/2002/v-68/varg-68.html](http://www.veneno.com/2002/v-68/varg-68.html).
- Wolf, Eric, 1967, "The closed corporate community in Mesoamérica and Central Java", en Foster Potter *et. al.*, *Peasant Society*, Boston, Little Brown and Co.

## Documentos

- BID, 1998, *Estrategia de reducción de la pobreza rural*. CEEESP 2005, *Análisis económico para la toma de decisiones*, noviembre, Gobierno de México: Empleo, 1998-2005/IV.
- [www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion](http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion).
- FAO, 2000, XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe.
- IICA, 2004, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Memorias del Encuentro Continental sobre Nueva Ruralidad.
- IPADE, 2004, Entorno político y social, áreas académicas [www.ipade.mx/aacademicas/noticia](http://www.ipade.mx/aacademicas/noticia).
- OIT. Panorama laboral, 1996, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima. 1996.
- World Bank, 2002, Estrategia para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe.
- Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2005, Declaración de Dakar.







Octava sección  
Problemática urbana y estrategias de desarrollo





## Desarrollo y políticas urbanas en México: retos y perspectivas\*

*Normand Asuad, Luis Quintana Romero y Roberto Ramírez Hernández (GERUM)\*\**

El propósito de este trabajo es el de plantear la necesidad de considerar la política urbana como un elemento esencial del crecimiento y desarrollo económico y social del país, de tal manera que sea vista como un instrumento fundamental de la política económica, a fin de dar congruencia al crecimiento económico agregado mediante su desagregación territorial y compatibilización con la desagregación regional; ello implica analizar la dimensión territorial de la política económica inmersa en la regional, caracterizada por acciones y formas territoriales de desarrollo y de gestión específica, dadas por el desempeño de su función como base territorial del crecimiento y desarrollo económico regional, ordenado y sustentable.

Esta concepción se sustenta, en este trabajo, mediante el análisis de regresión entre el crecimiento económico del ingreso per cápita por ciudades como variable dependiente y como variables independientes la concentración económica espacial y la concentración urbana. Posteriormente, un segundo análisis de regresión se orienta a validar la política urbana, considerando la relación entre el crecimiento del ingreso per cápita como variable dependiente y como variables independientes la política urbana aproximada —*a través de las transferencias fiscales federales*—, el gasto en obra pública y fomento de las entidades federativas y el índice de concentración económica y de primacía urbana. Previamente

---

\* Este trabajo se complementa y está estrechamente relacionado con el documento "Desarrollo y políticas regionales en México: Retos y perspectivas 2006-2020", presentado también en este seminario, por lo que las propuestas se complementan y caracterizan. Cabe aclarar que el ámbito regional corresponde al de mayor agregación, y el urbano, al territorial. Bajo este enfoque la política regional y urbana están estrechamente vinculadas entre sí y con la política económica.

\*\* El equipo de trabajo que elaboró este ensayo se integra por el Grupo de Investigadores en Economía Regional y Urbana de México (GERUM), el cual se ha constituido con la finalidad de impulsar la evidencia empírica sistemática y el desarrollo teórico y análisis econométrico de la economía regional y urbana del país, mediante la aplicación, formulación y validación de modelos teóricos y econométricos y el desarrollo de metodologías, índices y bases de datos para su análisis. En este trabajo participaron Normand Asuad, maestro de tiempo completo de la FE-UNAM, doctor Luis Quintana Romero, maestro de tiempo completo de la FES-Acatlán y el maestro Roberto Ramírez Hernández, académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

a este análisis se examina la relación entre la política urbana y el modelo desarrollo y de política económica y regional llevado a cabo en los diversos gobiernos a fin de determinar la vinculación entre la política macroeconómica, la regional y urbana. Por último, se plantea la política urbana requerida para incidir en la eficiencia y sustentabilidad del crecimiento económico y del bienestar social.

## Antecedentes

El debate del desarrollo del país y del comportamiento económico en el periodo de gobierno actual 2000-2006, se sustentó desde su inicio en el cambio de instituciones y representantes políticos, bajo el supuesto de que dicho cambio transformaría las políticas y el desarrollo del país. Económicamente, se asumió que se consolidaría el modelo y la política económica iniciada a partir de 1983, caracterizada por impulsar el desarrollo a través del mercado, principalmente externo.

Se consideraba a las ciudades, de acuerdo con su potencial y características, como los nodos que atraerían inversión extranjera directa e impulsarían las exportaciones, lo que aumentaría la productividad y mejoraría el empleo y el salario.

El principal instrumento de política económica se concretó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se asumía que los efectos del crecimiento económico sectorial en el país espacialmente propiciarían su difusión hacia las zonas de mayor pobreza, de tal manera que las desigualdades regionales y territoriales, económicas y sociales, tenderían a disminuir.

El papel de la política urbana se orientó al aumento de la competitividad de las ciudades mediante la provisión de infraestructura, en un entorno ordenado y sustentable. No obstante, su carácter normativo y la falta de vinculación con la toma de decisiones no ha permitido que la planificación física proporcione soporte a la eficiencia y a la equidad que se pretende alcanzar.

## Concentración económica y ciudades<sup>1</sup>

Las evidencias empíricas han mostrado la existencia de una asociación entre la concentración sobre el espacio geográfico de la actividad económica, la infraestructura social y económica y la población en los centros urbanos de los países, independientemente de su nivel de ingresos.

De acuerdo con el Banco Mundial<sup>2</sup> las áreas urbanas de los países de mayores ingresos generan 85% del PIB, mientras que las ciudades de los países de ingresos medios y bajos contribuyen a su producción nacional, respectivamente, con 73 por ciento y 55 por ciento.

---

<sup>1</sup> Sección desarrollada con base en el trabajo de Normand Eduardo Asuad Sanen, "Un ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana de 1970 a 2000 y sus antecedentes".

<sup>2</sup> *World development report 1999/2000*, capítulo 6, "Dinamic cities as engines of growth", pp. 125-126, World Bank 2001.

La concentración de la actividad económica en las zonas urbanas muestra una relación positiva entre la elevada provisión de infraestructura en los centros urbanos y la productividad tanto internacional como nacional, lo que es indicativo de la estrecha asociación entre grado de desarrollo, altos índices de cobertura de infraestructura social y económica y las ciudades.

Internacionalmente la asociación entre elevados ingresos, población urbana y concentración de infraestructura económica y social, refuerza la estrecha relación entre concentración económica sobre el espacio geográfico y alta productividad y niveles de ingreso.

Los países de ingresos altos se caracterizan por el predominio de su población urbana y su asociación con mejores niveles de bienestar. En estos países la población urbana alcanza 76% de la población total y 98% de su población total cuenta con servicios de agua potable y salud, además de dedicar la más alta proporción del gasto público a salud y educación, con alrededor del 6%; esta situación que contrasta con la de los países de menor ingreso, dado que sólo 34% de su población es urbana y 74 y 35% de su población total, respectivamente, tienen accesos al agua potable y a la salud, además de que sus gobiernos dedican sólo 3% de su exiguu gasto público a proporcionar dichos servicios.

En México las actividades económicas presentan una concentración urbana mayor que la internacional, ya que casi la totalidad de la producción se concentra en las ciudades del país debido a los beneficios que generan sus mercados de insumos, producción y mano de obra, y a la fuerte interacción e intercambio de ideas y conocimientos que propicia el desarrollo urbano. Las ciudades del país han generado cerca del 85% del valor agregado nacional y más del 90% del crecimiento de la producción en la última década.<sup>3</sup>

Más aún, la tendencia a concentrar la mayor parte de la actividad productiva en las ciudades en el país se combina con una elevada concentración económica en unos cuantos centros urbanos. En 1990, 127 ciudades aportaron 73% del PIB y concentraron casi la totalidad del comercio y los servicios y 71% de la industria manufacturera. Para el periodo de 1996 a 2000 la tendencia se incrementa, ya que 92 localidades urbanas aportaron 70% del PIB,<sup>4</sup> destacando la participación de las zonas urbanas metropolitanas, pues se estima que 17 de ellas contribuyeron con 50% de la producción nacional.<sup>5</sup>

Asimismo, el proceso de concentración económica en las ciudades del país tiende a ser mayor, dado que el desarrollo urbano se ha caracterizado cada vez más por la expansión metropolitana de sus principales centros urbanos. En 1960, sólo dos ciudades eran mayores de 500 000 habitantes y contribuían con 26% de la población total. Para el año 2000, 24 ciudades contribuyeron con 44% de

<sup>3</sup> Véase Confidential Draft Report No. 22525-ME, Mexico Urban Development: A Contribution to a National Urban Strategy, volume 1: Main Report, November 9, 2001, Mexico Country Management Unit, Finance, Private Sector and Infrastructure Management Unit, World Bank.

<sup>4</sup> Véase Sistema de Información regional de México, 1 de junio, 2001, <http://www.sirem.com.mx/im/img/notas/010525notassem.GIF>.

<sup>5</sup> Véase *ibidem*, 25 de mayo de 2001, <http://www.sirem.com.mx/im/img/notas/010525notassem.GIF>.

la población total, de las cuales nueve son mayores de un millón de habitantes y concentran 52% de la población urbana total, destacando la ciudad de México y su área metropolitana por contribuir con el 35 por ciento.<sup>6</sup>

La región megalopolitana destaca porque concentra 40% de la población urbana total y contiene siete grandes zonas metropolitanas: ciudad de México, Cuernavaca, Pachuca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Toluca.<sup>7</sup>

El desarrollo urbano en el país se caracterizó desde sus inicios por su carácter metropolitano, tendencia que continúa en el periodo de 1980 a 2000, en el que las zonas metropolitanas aumentaron de 15 a 31, concentrando 71% de la población urbana y 43% de la población total.<sup>8</sup>

La concentración de la población en las áreas metropolitanas coincide con la económica, dado que de las 31 zonas metropolitanas, 17 contribuyen con 50% de la producción nacional,<sup>9</sup> de las cuales nueve, localizadas en el centro del país, aportan 39% del PIB; cuatro en el norte participan con 8.3% del PIB y cuatro en el sur contribuyen con 2.9% del PIB.

Más aún, la tendencia de crecimiento de las zonas urbanas metropolitanas es a incrementar ligeramente su participación en la población urbana, como lo demuestra el crecimiento de las cinco principales zonas metropolitanas del país —ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tlaxcala y Toluca—, que aumentaron su participación relativa en la población total del país con 29.1% de la población, cuando hace 10 años participaban con 28.5%. Destacan además por su considerable contribución a la producción nacional, ya que estas cinco zonas metropolitanas contribuyeron con 39.7% de la producción nacional, es decir, de cada peso que se produce en el país, contribuyeron con 40 centavos.

El desarrollo urbano en el país se caracteriza por su polarización, toda vez que la mayoría de la población se encuentra concentrada en unas cuantas ciudades. Para el año 2000 la población urbana se distribuyó en 364 ciudades, de las cuales nueve con más de un millón de habitantes concentran 52% de la población urbana, 295 pequeñas ciudades menores de 100 000 habitantes contribuyeron con 15% de la población urbana, y las 60 ciudades restantes, cuyos tamaños fluctúan entre 100 000 y un millón de habitantes, aportan 38%<sup>10</sup> del total.

---

<sup>6</sup> Elaboraciones propias con base en la información de los documentos: Gustavo Garza y Virgilio Partida, "Hacia la superconcentración espacial", *Demos*, núm. 12, CEDDU, El Colegio de México y Conapo, "La distribución territorial de la población en México" [http://www.conapo.gob.mx/Publicaciones/la\\_población/07.pdf](http://www.conapo.gob.mx/Publicaciones/la_población/07.pdf).

<sup>7</sup> Elaboraciones propias con base en el documento de Conapo, "La distribución territorial de la población en México", [http://www.conapo.gob.mx/Publicaciones/la\\_población/07.pdf](http://www.conapo.gob.mx/Publicaciones/la_población/07.pdf).

<sup>8</sup> Véase Gustavo Garza, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1990-1988", pp. 37-59, *Estudios demográficos y urbanos*.

<sup>9</sup> Véase SIREM, *op. cit.*

<sup>10</sup> Véase Conapo, "Distribución territorial de la población", *op. cit.*

Si se considera como población rural a las localidades menores de 15 000 habitantes, la dispersión poblacional y económica es mucho mayor, no obstante que presenta una ligera reducción. En 1990, 44% de la población total habitaba localidades menores de 15 000 habitantes, y para 2000 se redujo a 39 por ciento.<sup>11</sup>

La importancia del sistema urbano en la economía es absoluta, ya que en cerca de 800 000 hectáreas, menos de 0.4% del territorio nacional, las ciudades del país producen alrededor de 80% del PIB.

A pesar de esta amplia evidencia empírica sobre la asociación positiva entre crecimiento económico y ciudades, la política urbana no se considera en nuestro país como elemento fundamental de la política económica.

### Problema y preguntas de investigación

El cambio de gobierno para el periodo 2006-2012 requiere de una reorientación de la política urbana y de su sistema de decisiones y de gestión, a fin de determinar los efectos en el desarrollo futuro del país, así como de proponer las políticas y la forma de gestión urbana que contribuya a disminuir las desigualdades de empleo, ingreso y pobreza actuales que enfrenta la mayoría de la población mexicana.

De ahí que en este trabajo se plantee como propósito el dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Cuál ha sido la orientación de la política y de la gestión urbanas en el periodo 2000-2006?
2. ¿Qué relación se establece entre el patrón de crecimiento económico y las desigualdades en el empleo, el ingreso y el de las ciudades del país en el periodo 2000-2006?
3. ¿Qué relación ha existido entre el crecimiento económico del país y la política urbana en el periodo 2000-2006?
4. ¿Qué políticas se requieren para que el crecimiento económico agregado del país tenga un sustento territorial eficiente, ordenado, equitativo y sustentable en el periodo 2006-2020?

### Marco teórico e instrumental<sup>12</sup>

La concepción del desarrollo urbano se sustenta en el principio de la dimensión espacial de la economía, a partir de la cual se desarrolla el concepto de territorio económico.

---

<sup>11</sup> XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>12</sup> El desarrollo de estos conceptos y la base teórica en que se sustentan se encuentra en el trabajo de próxima publicación de Normand Asuad, "Un ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana de 1970 a 2000 y sus antecedentes".

El territorio económico  $T_{ec}$  se define como la superficie o área física de un espacio construido, ocupado y utilizado por la actividad económica  $Su_e$ , el cual corresponde al capital fijo aglomerado espacialmente  $kf_{ae}$  y se expresa a través de los usos económicos del suelo y de su funcionamiento económico, correspondiendo este último a la organización espacial, física y funcional del proceso económico en sus etapas de producción-distribución-consumo de los sitios económicos. El territorio económico de manera agregada se expresa en el surgimiento y desarrollo de ciudades.

Las ciudades,<sup>13</sup> económicamente, se definen como el agrupamiento permanente de personas asentadas en un sitio económico con la finalidad de producir y consumir bienes y servicios que mejoren sus condiciones económicas y calidad de vida. Dichos sitios económicos se caracterizan por una elevada densidad económica espacial y poblacional en la superficie espacial que ocupan, con relación al área que las rodea, y se expresan por la adecuación y utilización física de un área del espacio para su aprovechamiento económico. De hecho, las interacciones económicas dan lugar a un sistema de ciudades que se caracteriza por su localización diferenciada, en ciudades centrales, con diferente grado de centralidad, y ciudades periféricas.

El crecimiento económico depende en gran medida de la distribución y concentración de la actividad económica sobre el espacio geográfico. La concentración económica espacial es la característica más relevante,<sup>14</sup> lo que es clara prueba de la influencia permanente de algún tipo de rendimientos crecientes<sup>15</sup> y de un crecimiento económico espacialmente desequilibrado. De ahí que las nuevas teorías económicas, neoclásicas y heterodoxas,<sup>16</sup> destaquen en sus explicaciones el papel central que tiene la concentración económica sobre el espacio geográfico para el crecimiento económico.

De acuerdo con el pensamiento neoclásico moderno el crecimiento económico proviene del progreso técnico endógeno, producto de la investigación y desarrollo de las empresas y del conocimiento de sus trabajadores, es decir de su capital humano, que al aplicarse a la producción de bienes genera rendimien-

<sup>13</sup> El concepto tradicional de ciudad proveniente del latín; *civitas*, se refiere al conjunto de ciudadanos integrantes de una urbe o Estado, por lo tanto legalmente el término corresponde a una subdivisión política creada por las autoridades político-administrativas: gobiernos estatal, municipal o federal. La concepción sobre densidad económica espacial parte de la propuesta de Mills, 1972, p. 3, en la que se define a una ciudad como el lugar en el que la densidad de población es alta con relación al área circundante; citado por Richardson, 1978, *op. cit.*, p. 206.

<sup>14</sup> J. Vernon, Henderson (Brown University), Zmarak, Shalizi (World Bank), Anthony J. Venables (London School of Economics and CEPR), Geography and Development World Bank (2000), Trade blocs, Policy Research Report, Washington.

<sup>15</sup> Paul Krugman, capítulo 1, "Centro y periferia", p. 13, en *Geografía y comercio*, editorial Anthony Bosch, Barcelona, 1992.

<sup>16</sup> Las teorías heterodoxas consideran en su análisis el marco social, político, técnico y cultural en el que las actividades económicas tienen lugar. El pensamiento heterodoxo incluye las propuestas de los institucionalistas, poskeynesianos y radicales; su preocupación central radica en explicar los cambios en la economía, relacionados con los de la sociedad, a través de las interrelaciones entre cambios institucionales y económicos. Véase Patnaik Prabhat, *The Theoretical Premises of Structural Adjustment a Critique* Lecture delivered at the Academic Staff College, JNU, 1998.



tos crecientes.<sup>17</sup> El motor del crecimiento económico es el capital humano, y los efectos externos que generan se ven potenciados en las ciudades.<sup>18</sup> En forma semejante, la nueva teoría del comercio internacional<sup>19</sup> plantea que gran parte del comercio es resultado de una especialización, producto de rendimientos crecientes en vez de diferencias exógenas en recursos, productividad o intensidad de factores.

Más aún, se destaca el papel fundamental que en la concentración espacial de la actividad económica juegan la distancia y la localización con respecto a los principales mercados, lo que se refleja en el costo de transporte y en las economías de escala, dado que las empresas tienden a localizarse en donde se concentra la demanda, lo que minimiza a su vez en esos sitios sus costos de transporte y producción.

La influencia del espacio a través de la concentración económica en lugares específicos se considera fundamental para el crecimiento económico, debido a que propicia una interacción entre economías de escala internas a las empresas y externas a las industrias, producto del funcionamiento de las economías de aglomeración.<sup>20</sup> Propuestas de explicación plantean el enfoque de la nueva geografía económica,<sup>21</sup> las teorías de la especialización flexible<sup>22</sup> y las del desarrollo endógeno.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Paul Rome (1990), "Endogeneous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98, octubre, s71-s102, y Paul Romer (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94, 1002-37.

<sup>18</sup> Robert E. Lucas Jr. (1988), "On the Mechanics of Economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp. 3-42.

<sup>19</sup> Krugman, *op. cit.*, p. 13.

<sup>20</sup> De las cuales se distinguen las economías de localización y urbanización; las primeras están asociadas a las ganancias internas de productividad de las empresas por su concentración aglomerada, y las segundas, a las ganancias de productividad externas a las industrias, que surgen de la asociación geográfica de un gran número de actividades económicas, generalmente relacionadas con el proceso de urbanización, principalmente a través de la oferta de servicios urbanos y de la infraestructura económica y social de la ciudad. Véase Harry W. Richardson, "Location and Agglomeration", pp. 70-73, en *Elements of regional economics*, Penguin Education, 1975, Inglaterra.

<sup>21</sup> Tiene su origen en las nuevas teorías del comercio desarrolladas en las décadas de los años setenta y ochenta, por Ehtier 1982 y Krugman 1979 y 1980. Toma como base para explicar el comercio regional y el crecimiento de la producción los efectos del principal mercado y la formación de conglomerados espaciales de industrias, basados en el proceso de causación circular acumulativa espacial de la industria. Véase Harvey Armstrong y Jim Taylor, p. 135, "New economic geography models of trade", en *Regional Economics and Policy*, Blackwell, USA, 2000.

<sup>22</sup> Se destaca que la explicación del desarrollo económico y de la política industrial en los países, depende en gran medida de cuestiones espaciales y territoriales, resaltando el papel del territorio para los encadenamientos productivos y la participación de los agentes y gobiernos locales mediante sus instituciones como detonantes del desarrollo. Véase Enrique Dussel Peters, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, "Hacia un nuevo paradigma industrial", pp. 22 y 23, publicado en *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, Jus, México, 1997. Las teorías regionales de especialización flexible destacan el papel fundamental del espacio y el territorio en los procesos de concentración económica. Véase Normand Eduardo Asuad Sanen, "Teorías de especialización flexible", pp. 94-104, en *Economía regional y urbana. Introducción a las teorías técnicas y metodologías básicas*, AEF, BUAP, El Colegio de Puebla, A. C., Ducefe, México, 2001.

<sup>23</sup> Estas teorías destacan el carácter localizado e interno del desarrollo, resaltando el papel fundamental que juega en el desarrollo regional la concentración económica sobre el espacio geográfico, planteamientos que hacen tanto la teoría del desarrollo local como la del potencial endógeno; véase Asuad, *op. cit.*, pp. 104-110.

No obstante, destacan de manera fundamental las aportaciones de la llamada escuela de pensamiento de la nueva geografía económica (NGE), en la que se establece en el análisis de la concentración económica espacial la relación entre la competencia y estructuras de mercado imperfectas en el espacio geográfico y las explicaciones de los rendimientos crecientes, teorías del lugar central, de causación circular acumulativa y de potencial de mercado.

De ahí que se establezca como explicación de la concentración económica espacial, la conformación de un patrón de distribución geográfica desigual de la actividad económica en el espacio de centro-periferia, el cual es resultado de los costos de transporte, economías de escala y demanda. De tal forma que si los costos de transportes son bajos, las economías de escala altas y la demanda elevada, la tendencia es a la concentración de la actividad económica y a la formación de un centro y una periferia, y en caso contrario a un patrón de dispersión económica.

Por otra parte, destaca también el análisis de validación empírica de la relación entre crecimiento económico y concentración económica espacial realizado por Henderson,<sup>24</sup> en el que se muestra la existencia de una relación clara y bien establecida entre la concentración económica urbana y el crecimiento económico, con una correlación de 85% entre esas variables en un estudio internacional con una muestra para 100 países. Dicha relación tiene como sustento la existencia de externalidades (Henderson, 1988; Cicione y Hall, 1995; Glaeser, 1992), las cuales se presentan cuando una localidad pasa de una base agrícola a una secundario-terciaria.

La concentración económica espacial requiere un grado de concentración adecuado, lo que permite explotar las economías de escala potenciales, mientras que la sobreconcentración da lugar a congestión y costos de vida crecientes. Por tanto, se puede afirmar que existe un grado óptimo de concentración económica regional que se encuentra entre los dos extremos mencionados.

Por otro lado, se destaca el carácter dinámico de la concentración económica espacial y del crecimiento económico y del ingreso, que se caracteriza en sus primeras etapas por un alto grado de concentración económica espacial y elevadas desigualdades entre regiones y ciudades a fin de garantizar una elevada eficiencia productiva (Williamson, 1965, y Hansen, 1990). No obstante, se considera que una vez que el ingreso ha crecido y se ha alcanzado el desarrollo, la concentración ya no es eficiente, lo que propicia la desconcentración de la actividad económica hacia el área de influencia regional. Por tanto, se dice que existe un patrón de comportamiento entre el crecimiento económico y el del ingreso y el correspondiente al de la concentración económica espacial, de tal manera que en una primera etapa el mayor crecimiento económico se asocia a la mayor concentración económica espacial hasta que llega a un umbral a partir del cual el crecimiento económico y la concentración disminuyen, lo que es consistente con la hipótesis de convergencia (Wheaton y Shishido, 1981).

---

<sup>24</sup> "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth" NBER Working Paper núm. 7503, enero de 2000.

Sin embargo, la hipótesis de convergencia en el ingreso per cápita y en el crecimiento regional no se cumple si no se presenta una tendencia a la sobreconcentración y a la formación de núcleos de convergencia, en la que las regiones ricas crecen mientras que las pobres aumentan su desigualdad.

No obstante, su tendencia depende en gran medida de la política regional y del papel, funciones y organización del Estado, principalmente en lo referente a la planeación y a la política regional, de ahí la importancia de analizar sus características y orientación en función de los principales problemas regionales que enfrenta el país.

Se considera que la política urbana debe dar sustento físico y funcional a la actividad económica sectorial agregada y espacialmente reflejada a través de las regiones económicas. Cabe aclarar que el análisis de ciudades se realiza a partir de las 50 principales ciudades como representativas del desarrollo urbano (anexo II), con el criterio de su participación en el valor agregado censal, dado que las ciudades consideradas aportaron 94% del valor agregado censal total para 1990.

## La política urbana de 2000-2006

La política urbana consiste en las acciones públicas llevadas a cabo a través del gobierno federal y los gobiernos locales, asociadas a un espacio urbano que se caracteriza por una elevada densidad económica y poblacional con respecto al área geográfica que lo rodea.

La política de gobierno para el periodo 2000-2006 se orientó a consolidar y ampliar el crecimiento de la economía mexicana a través de lograr la estabilidad macroeconómica y evitar las crisis financieras recurrentes, que el gobierno anterior sorteó adecuadamente, ya que después de 25 años por primera vez el cierre del sexenio no terminó con una crisis económica.

El programa de gobierno, con la pretensión de continuar con el impulso a la competitividad del país, establece de manera explícita, en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, a la política regional como una de las palancas del cambio más importantes para el logro de los objetivos establecidos, señalando como esenciales el federalismo fiscal y el desarrollo regional.

En consecuencia, la política urbana se orientó hacia el impulso de la competitividad, esencialmente mediante el ordenamiento territorial y la búsqueda de un crecimiento económico sustentable de las ciudades, lo cual implicaba también la generación de reservas de uso de suelo para poder estar en condiciones de cubrir los requerimientos del crecimiento económico, planteamientos que se realizaron en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT).

Esta estrategia se complementó con la política social, que pretendía: *a)* impulsar el desarrollo nacional mediante la activación de las potencialidades de cada región; *b)* reducir las desigualdades entre las regiones, no mediante subsidios o inversiones no redituables, sino a través del incremento en su nivel de competitividad; y *c)* fortalecer la gobernabilidad del territorio a través del principio de subsidiariedad.

Estas tres estrategias se han traducido en la concepción y generación de tres programas de actuación institucional: 1. Programa de Ordenación del Territorio, 2. Programa Hábitat: Red-Ciudad 2025, Red Zonas Metropolitanas 2025, y 3. Programa de Suelo-Reserva Territorial.

No obstante, la estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial está en fase de estudio y no se vincula a la toma de decisiones, ya que sólo se presenta a nivel de proyecto, además de que falta desarrollar el marco jurídico y la normatividad. Destacan los estudios prospectivos regionales de 2006 a 2025 para las regiones Centro, Centro-Occidente, Norte, Noreste y Sur-Sureste.

Por último, se continuó con el impulso de programas microrregionales de Sedesol, 250 Microrregiones de Pobreza Extrema, y con los programas microrregionales de Semarnap y Sagharpa.

### **Crecimiento del ingreso per cápita y política urbana**

La política urbana se ha orientado de manera muy indirecta a apoyar la planificación física de la política macroeconómica y ha carecido de congruencia con la política regional, además de combinarse con la política social en su función compensatoria a partir de la reorientación del modelo de desarrollo del país hacia el mercado externo, basado en sus ventajas comparativas, cuyas acciones se manifiestan de manera más representativa a partir de la década de los noventa.

La política macroeconómica que sustenta el nuevo modelo de desarrollo a través del federalismo fiscal pretende disminuir las disparidades regionales del ingreso y del nivel de vida de la población a partir de realizar una serie de transferencias de recursos, además de ordenar y hacer eficientes, equitativas y sustentables las ciudades.

No obstante, la relación indirecta de las políticas macroeconómicas con las espaciales, regionales y urbanas, pone en duda su contribución y validación; de ahí que se considere necesario, primero, validar la relación entre el crecimiento económico y la política urbana, y posteriormente analizar su contribución al desempeño económico de las ciudades.

Se considera entonces como una primera etapa del análisis la validación entre crecimiento económico y desarrollo urbano, mediante un análisis de regresión, a fin de establecer la asociación estadística entre el comportamiento económico agregado y el de las ciudades. De esta forma, una asociación positiva entre el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades y el índice de primacía urbana de las ciudades consideradas en el análisis daría evidencia empírica sobre la importancia de su relación. En caso contrario, se evidenciaría su falta de relación, lo que implicaría la disociación entre el comportamiento económico y el urbano.

En un segundo momento se analiza la relación entre las ciudades y el gasto de inversión a través de la asociación estadística del gobierno federal que ha continuado asignando recursos de inversión a las ciudades del país, a través del gasto público federal en obra pública y fomento de las entidades federativas, que de hecho muestra de manera aproximada el apoyo en infraestructura al crecimiento económico de las ciudades.

La asignación eficiente de dicho gasto se reflejaría en la asociación positiva entre el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades, el crecimiento urbano de las ciudades y el impacto del gasto público, lo que de validarse mostraría la asignación eficiente del gasto en infraestructura. En caso contrario, se mostraría la incapacidad de esa política para incidir significativamente en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades.

Por último, la validación de la política urbana y del gasto público en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades se realiza mediante la especificación teórica y econométrica de un modelo de crecimiento del ingreso per cápita por ciudad, que a continuación se presenta.

### Especificación teórica y econométrica del modelo de crecimiento del ingreso per cápita

El punto de partida es una función de producción tipo Cobb-Douglas:

$$Y_t = K_t^\alpha (A_t N_t)^{1-\alpha}$$

Donde:

Y = producción

K = capital

N = trabajo

A = tecnología

Se supone que la población crece a la tasa  $n$  y la tecnología a la tasa  $g$ , donde  $k^*$  es el capital per cápita en el estado estacionario y  $\delta$  es la depreciación. De tal forma que si se toma la trayectoria temporal del crecimiento del capital per cápita tenemos la conocida ecuación fundamental de Solow para la dinámica del crecimiento:

$$\frac{dk}{dt} = sk^\alpha - (n + g + d)k$$

Considerando que  $y^* = k^{*\alpha}$  se puede resolver para  $y$  como función de  $y^*$ , combinándola para dos periodos tenemos la conocida ecuación de convergencia beta:

$$\Delta \log y_{t+1} = -(1 - e^{-\beta h}) \log y_t + (1 - e^{-\beta h}) \left( \frac{\alpha}{1-\alpha} \right) \log \left( \frac{s}{n+g+\delta} \right) + (1 - e^{-\beta h}) \log A_t + g\tau$$

Donde:

$\beta$  = tasa de convergencia

La ecuación estimable se puede plantear como:

$$\Delta \log y_{t+1} = \beta^* \log y_t + \alpha^* + \varepsilon_{t+1},$$

donde  $n$ ,  $g$ ,  $s$  y  $\delta$  son estimadas o supuestas, la tecnología  $A$  es incorporada a la estructura del error  $\varepsilon$ , y  $g\tau$  es incorporada a la constante  $\alpha^*$ .

Tomando en cuenta que Barro (1991 y 1997) ha mostrado que las instituciones pueden afectar la eficiencia de la producción, es necesario incorporar variables que den cuenta de la inversión pública como variables que pueden afectar el crecimiento. Por ello se transforma el modelo de crecimiento de Solow en un modelo de crecimiento endógeno (Barro, 1990; Romer, Mankiw, Weil, 1992).

Reformulando el modelo bajo crecimiento endógeno tenemos:

$$\Delta \log y_{it+1} = \alpha^* + \beta^* \log y_{it} + \gamma X_{it} + \varepsilon_{it+1},$$

donde  $X_{it}$  es un vector de variables determinantes del crecimiento para la región  $i$ , que incluye exogeneidades de localización, la tasa de inversión y el efecto de intervención del sector público.

Dado que no es nuestra intención evaluar convergencia, replanteamos el modelo estimable como uno de determinación de la producción urbana:

$$\log y_{it} = \gamma X_{it} + f_i + \varepsilon_{it+1},$$

donde  $y_{it}$  es el producto interno bruto urbano per cápita de la ciudad  $i$  en el periodo  $t$ ,  $f_i$  son características de las ciudades invariantes en el tiempo (cultura y aspectos geográficos).

Para considerar el efecto de las externalidades de localización se incorpora en los regresores  $X$  el índice de primacía urbana, que se denota como:

$$I_p = \frac{p^1}{p^n} \quad \text{Donde: } n = p^2, p^3, \dots, p^N$$

La jerarquía urbana de tipo preeminente se presenta cuando la ciudad mayor del país o territorio que se estudia tiene una población varias veces superior a la de la ciudad que le sigue en tamaño.<sup>25</sup>

El modelo final a estimar es de panel con efectos fijos de corte transversal,  $f_i$ .

<sup>25</sup>  $p^1$ ,  $p^2$ ,  $p^3$  y  $p^N$  = poblaciones de las localidades que ocupan los rangos por su importancia poblacional 1, 2, 3 y N. Véase Asuad (2001), *op. cit.*, pp. 371-372.

## Preguntas e hipótesis de investigación

De acuerdo con el planteamiento del análisis de la validación de la política urbana y la del efecto del gasto en infraestructura a partir de la relación que se establece con el crecimiento del ingreso per cápita, se plantean las siguientes preguntas e hipótesis de trabajo que se pretende validar.

1. ¿Cuál es la relación entre el crecimiento económico per cápita de las ciudades y el crecimiento de la población de las ciudades en el país en el periodo 1989-2004?
2. ¿Cuáles son los impactos de la política urbana medida por las transferencias federales de recursos a las entidades federativas, en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004?
3. ¿Cuáles son los impactos del gasto público en obra pública y fomento de las entidades federativas en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004?

## Evaluación econométrica del modelo

### Objetivos

- Mostrar la relación entre el crecimiento económico y el urbano del país en el periodo 1989-2004.
- Mostrar los impactos de la orientación de la política urbana, medida por las transferencias federales de recursos de las entidades federativas en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004.
- Mostrar los impactos del gasto público en obra pública y fomento de las entidades federativas en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004.

### Pregunta 1

¿Cuál es la relación entre el crecimiento económico y el urbano del país en el periodo 1989-2004?

### Hipótesis 1

¿Acaso existe una relación directa y positiva entre el crecimiento económico de las ciudades y el de las ciudades medidas por su población en el periodo 1989-2004?

## Pregunta 2

¿Cuáles son los impactos de la orientación de la política urbana, medida por las transferencias federales de recursos de las entidades federativas en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004?

## Hipótesis 2

Los impactos de la política urbana no son significativos, *medidos por las transferencias federales de recursos de las entidades federativas*, en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004.

## Pregunta 3

¿Cuáles son los impactos del gasto público en obra pública y fomento de las entidades federativas en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004?

## Hipótesis 3

El gasto público en obra pública y fomento de las entidades federativas no ha tenido impacto alguno sobre el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades en el periodo 1989-2004.

## Análisis y resultados

Para corroborar las hipótesis planteadas se evaluaron modelos econométricos en los que se establecieron las relaciones entre el ingreso per cápita de las ciudades, concentración urbana, gasto público y transferencia de los recursos fiscales federales (anexo II).

Los resultados que arrojó el análisis fueron los siguientes:

1. Una relación de asociación directa y significativa entre el crecimiento económico per cápita de las ciudades y la concentración urbana.
2. Inexistencia de una relación significativa entre el desempeño económico y la intervención pública en las ciudades; los resultados de los modelos econométricos utilizados dan cuenta de que el ingreso per cápita de las ciudades no se ve afectado por el gasto público federal en infraestructura ni por las transferencias de recursos fiscales federales, lo cual es indicativo de que el gasto público, en las ciudades, se ha asignado de una forma ineficiente.



## Propuesta de política urbana

### La necesidad de reorientación de la política urbana

La estrategia del modelo de desarrollo basado en la apertura de la economía mexicana al exterior ha tenido logros significativos; no obstante ha polarizado el ingreso, aumentado las disparidades regionales y generado desequilibrios ambientales y urbanos significativos en el país.

La orientación de la política urbana mediante la normatividad y la gestión a través de la coordinación de la planeación urbana con los gobiernos estatales no ha sido consistente ni congruente con la política macroeconómica y regional que se ha establecido en el país, dado que ha sido incapaz de normar y orientar el desarrollo urbano en forma productivamente eficiente, ordenada y sustentable.

El gasto público federal no muestra evidencia empírica de contribuir a través de la infraestructura en el crecimiento del ingreso per cápita de las ciudades, a pesar de que el análisis arroja una relación directa y positiva entre el crecimiento económico y el urbano, lo que manifiesta la ineficiencia e incapacidad del gasto público federal para impulsar el crecimiento económico de las ciudades.

La política de desarrollo, sustentada en la política macroeconómica como coadyuvante con el funcionamiento del mercado y en la política social como compensatoria de las inequidades y marginación de regiones y grupos sociales, es inadecuada puesto que desintegra, limita y margina a regiones y sectores, además de que no permite el desarrollo económico, social y ambiental de las ciudades exitosas en el mediano y largo plazos.

La desvinculación existente entre la política macroeconómica sectorial, la regional y la urbana muestra claramente la ineficiencia y el elevado costo económico y social de mantener políticas sectoriales agregadas nacionalmente, sin compatibilizarlas regional y territorialmente, lo que se traduce en desequilibrios espaciales que se manifiestan en aumentos de disparidades y en la falta de una planeación física que soporte con eficiencia la producción, a la vez que garantice su desarrollo en forma ordenada y sustentable.

El predominio de los objetivos nacionales no se compatibiliza con el de las regiones, entidades federativas, municipios y ciudades, lo que ocasiona ineficiencia, costos y desequilibrios en todos esos niveles, propiciando la subordinación de su economía, bienestar y desarrollo a los objetivos nacionales.

El federalismo fiscal es ineficiente e inadecuado en un contexto de escasez de recursos, altamente dependiente del ingreso sobre la renta y del impuesto al valor agregado a nivel federal, dado que se asignan en forma difusa y atomizada, limitando su utilización como instrumento de desarrollo, lo que se combina con la falta de normatividad y de microplaneación, así como con la escasez de recursos humanos capacitados para la formulación y gestión de políticas y sistemas de información, seguimiento y evaluación de entidades federativas y ciudades.

La experiencia de planeación se ha reducido a la formulación de planes urbanos y de ordenamiento territorial sin incidencia en la toma de decisiones en ausencia de un plan global integral y de

un marco institucional que englobe la política macroeconómica y los planes sectoriales, regionales y urbanos.

Los problemas de desarrollo regional y urbano son estructurales e inerciales y por lo tanto no pueden ser resueltos sólo con la coordinación del gobierno federal, sin una estrategia definida en forma deliberada. Dichos cambios no pueden revertirse en un periodo sexenal, dado que requieren de cambios en el mediano y largo plazos, que sin embargo deben iniciarse en el corto plazo. La política regional y urbana ha sido cambiante, sin continuidad ni dirección deliberada y sin recursos humanos e información adecuada para su aplicación.

### **Principios y criterios de una política urbana**

La política urbana debe considerarse un elemento esencial de la política económica a fin de impulsar el crecimiento y el desarrollo económico y social del país de manera eficiente, con equidad y democracia a través de su sistema de ciudades y de las redes de transporte y comunicación que las vinculan.

El crecimiento económico nacional debe ser compatibilizado y desagregado regional y territorialmente, lo que implica políticas y formas regionales de desarrollo y de gestión específica del sistema de ciudades de cada región del país, mediante un sistema de planeación estratégica integral que considere los intereses y objetivos nacionales, regionales y territoriales, a través del Estado, dirigido por el gobierno federal e integrado por regiones, estados, municipios y ciudades.

El modelo de desarrollo del país basado en la apertura de mercado debe sustentarse en forma descentralizada en un sistema de planeación integral que considere regiones, entidades federativas y ciudades, mediante la dirección del Estado, a fin de establecer en forma deliberada la integración económica, social y política del país en condiciones de mercado abierto y de competencia externa.

El gasto público federal y el federalismo fiscal se consideran instrumentos fundamentales para consolidar de manera eficiente, ordenada y sustentable el crecimiento económico de regiones, entidades federativas y ciudades exitosas, para impulsar a las que se caracterizan por su potencialidad y/o a las que requieren de apoyo.

De acuerdo con los principios anteriores se identifican dos criterios o lineamientos fundamentales que apuntalan la propuesta de política urbana:

Dirección deliberada del Estado del modelo de desarrollo económico y social del país de economía de mercado abierta, dirigida de manera descentralizada a través de la planeación estratégica e integral: nacional, regional y territorial, y de una política de gasto público federal que intensifique el crecimiento económico, la competitividad y la equidad de regiones económicas y ciudades.

Impulso a un nuevo federalismo, basado en el federalismo fiscal como eje del cambio, en el que el gobierno federal, con el propósito de integrar económica, social y políticamente al país, de manera democrática, a las regiones, entidades federativas y sistema de ciudades y redes de transporte y

comunicación que las integran, fortalezca a los gobiernos municipales y locales a través de las transferencias de recursos fiscales federales.

### Planeación estratégica e integral

Se requiere de una política deliberada de integración económica, social, política y territorial y de atención frontal al crecimiento económico, a la competitividad y al combate a la pobreza que dé solución a los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano del país, basado en el desarrollo económico y social de sus pobladores.

En su formulación, los mecanismos de mercado que operen deberán ser utilizados, pero de presentarse imperfecciones su remoción requiere de planes y programas como racionalizadores del mercado.

De ahí la necesidad de cambios en las políticas urbanas del Estado que, mediante acciones efectivas y de inducción, posibiliten los procesos de integración económica, política, social y espacial que requiere el país, pues de no hacerlo el riesgo de fragmentación e inestabilidad social y política y de viabilidad ambiental en el largo plazo es inminente.

Se propone una política basada en el paradigma de la concepción espacial del desarrollo, lo que implica cambios en los espacios sociopolíticos, económicos y físico-espaciales. Los primeros son fundamentales, dado que se requiere transformar la gestión y administración del desarrollo regional, principalmente mediante la coordinación de los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal, municipal y local. Los segundos implican un enfoque integral que considere los aspectos sectoriales y espaciales de la economía, conjuntamente con los políticos y sociales, a través de sus ámbitos regional y territorial. De ahí que se proponga:

- a. Incorporar el sistema de planeación integral, sectorial, regional y territorial en todo el país y ajustar el sistema de decisiones con base en la planeación estratégica.
- b. Orientar la política regional y urbana con un enfoque espacial del desarrollo, regional y territorial, que permita aspirar a un desarrollo más equilibrado y sustentable, basado en el esquema de planeación estratégica integral antes descrito.

El detalle de los lineamientos de la propuesta se presenta en el anexo III.

### Impulso a un nuevo federalismo

El nuevo federalismo debe considerar que la asignación de los recursos públicos esté en función de una redefinición completa de responsabilidades, potestades, facultades, funciones y recursos de cada orden de gobierno, considerando a las ciudades como unidades políticas participantes.

La nueva reforma fiscal-hacendaria debe otorgar y transferir potestades tributarias a estados, municipios y ciudades para fortalecer el pacto federal.

Se requiere la construcción de sistemas regionales y por ciudades de coordinación fiscal-hacendaria, con su respectiva legislación, donde los municipios y las ciudades sean actores efectivos y participen con voz y voto.

## Bibliografía

- Armstrong Harvey, y Jim Taylor, 2000, *Regional economics and Policy*, Blackwell, EUA, 2000.
- Asuad Sanen, Normand Eduardo, "Un ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana de 1970 a 2000 y sus antecedentes", trabajo en preparación para su publicación.
- , 2004, "La estrategia del cambio: ¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial", en *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Javier Delgadillo Macías (coord.), CRIM-DGAPA, Cuernavaca, México, 2004, pp. 137-184.
- , 2000, "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", revista de *Investigación económica*, enero-marzo, 2000, núm. 231, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 71-108.
- , "Teorías de especialización flexible", en *Economía regional y urbana. Introducción a las teorías técnicas y metodologías básicas*, AEF, BUAP. El Colegio de Puebla, A. C., Ducere, México, 2001, pp. 94-104.
- , "Economic Growth in a Cross-section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, 1991, pp. 407-443.
- Barro, R., *Determinants of Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, 1997.
- Censo General de Población y Vivienda, XII, 2000.
- Conapo, "La distribución territorial de la población en México",  
[http://www.conapo.gob.mx/Publicaciones/la\\_poblacion/07.pdf](http://www.conapo.gob.mx/Publicaciones/la_poblacion/07.pdf)
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, "Hacia un nuevo paradigma industrial", en *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, Jus, México, 1997, pp. 22 y 23.
- Garza, Gustavo, "El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1990-1988", *Estudios demográficos y urbanos*, pp. 37-59.
- , y Partida Virgilio, "Hacia la superconcentración espacial", *DEMOS*, núm. 12, CEDDU, El Colegio de México.
- Glaeser, E., H. D. Kallal, J. Scheikman y A. Shleifer, 1992, "Growth in Cities", *Journal of Political Economy*, 100, 1126-52.

- Hansen, N., 1990, "Impacts of Small and Intermediate-Sized Cities on Population Distribution: Issues and Responses", *Regional Development Dialogue*, Spring, 11, pp. 60-76.
- Henderson, Vernon, 1997, "Externalities and Industrial Development", *Journal of Urban Economics*, 42, 449-47.
- , "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth", NBER *Working Paper*, núm. 7503.
- , (Brown University), Zmarak, Shalizi (World Bank), Anthony J., Venables (London School of Economics and CEPR), *Geography and Development World Bank*, 2000, Trade blocs, Policy Research Report, Washington.
- Krugman, Paul, *Geografía y comercio*, editorial Anthony Bosch, Barcelona, 1992.
- Lucas, Robert, E. Jr., 1988, "On the Mechanics of Economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp. 3-42.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, Sedesol, México.
- Prabhat, Patnaik, *The Theoretical Premises of Structural Adjustment a Critique*, Lecture delivered at the Academic Staff College, JNU, 1998.
- Richardson, Harry W., 1975, *Elements of regional economics*, Penguin education, England.
- , 1986, *Economía regional y urbana*, Alianza Editorial, España.
- Romer, Mankiw, Weil, 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-437.
- Romer, Paul, 1990, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98, octubre, s71-s102, y Paul M. Romer, 1986, "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94, 1002-37.
- Sistema de Información Regional de México, 1 de junio de 2001, <http://www.sirem.com.mx/im/img/notas/01052notassem.gif>.
- World Development Report 1999/2000, World Bank 2001.
- World Bank, Confidential Draft Report, No. 22525-ME, Mexico Urban Development: A Contribution to a National Urban Strategy, vol. 1, Main Report, November 9, 2001, Mexico Country Management Unit, Finance, Private Sector and Infrastructure Management Unit.
- Williamson, 1965, "Regional Inequality and the process of National development", *Economic Development and Cultural Change*, junio, pp. 3-45.
- Wheaton y Shishido, 1981, "Urban Concentration, Agglomeration Economies and the level of Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, 30, pp. 17-30.
- Wooldridge, M. Jeffrey, 2002, *Econometric analysis of cross section and panel data*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, Londres.

## Anexo II

### Análisis econométrico

En principio se evaluó el efecto de las variables en la producción per cápita por el total de ciudades. El modelo especificado fue:

$$\log VAPC_{it} = \gamma_1 \log IPRIMAUR_{it} + \gamma_2 \log IPARTF_{it} + \gamma_3 \log COBRA_{it} + f_i + \varepsilon_{it+1}$$

Donde:

$\log VAPC$  es el logaritmo del valor agregado censal per cápita

$\log IPRIMAUR$  es el logaritmo del índice de primacía urbana

$\log IPARTF$  es el logaritmo de un coeficiente de participaciones federales a ingresos totales

$\log COBRA$  es el logaritmo de un coeficiente de obra pública a ingresos totales

El resultado de los efectos del desarrollo urbano y de las políticas públicas en el agregado total de los sectores se muestra a continuación.

Cuadro 1

### Resultados en el agregado de los sectores

Variable	Coeficiente	Error est.	t-estadístico	Prob.
C	13.15990	1.327183	9.915665	0.0000
LOG(IPRIMAUR)	1.135135	0.352154	3.223408	0.0017
LOG(IPARTF)	−0.096264	0.078140	−1.231944	0.2209
LOG(COBRA)	0.037582	0.038792	0.968815	0.3350
R-cuadrada	0.822433	Media var. dependiente		8.835899
Durbin-Watson	2.412364	Prob(F-estadístico)		0.000000
Prueba de redundancia de los efectos fijos				
Prueba de Efectos		Estadístico	Grados de lib.	Prob.
F		8.789180	(49.97)	0.0000

Variable dependiente: LOG(VAPCT)

Método: Panel Mínimos Cuadrados

Periodo: 1993-2003

Observaciones de corte transversal: 50

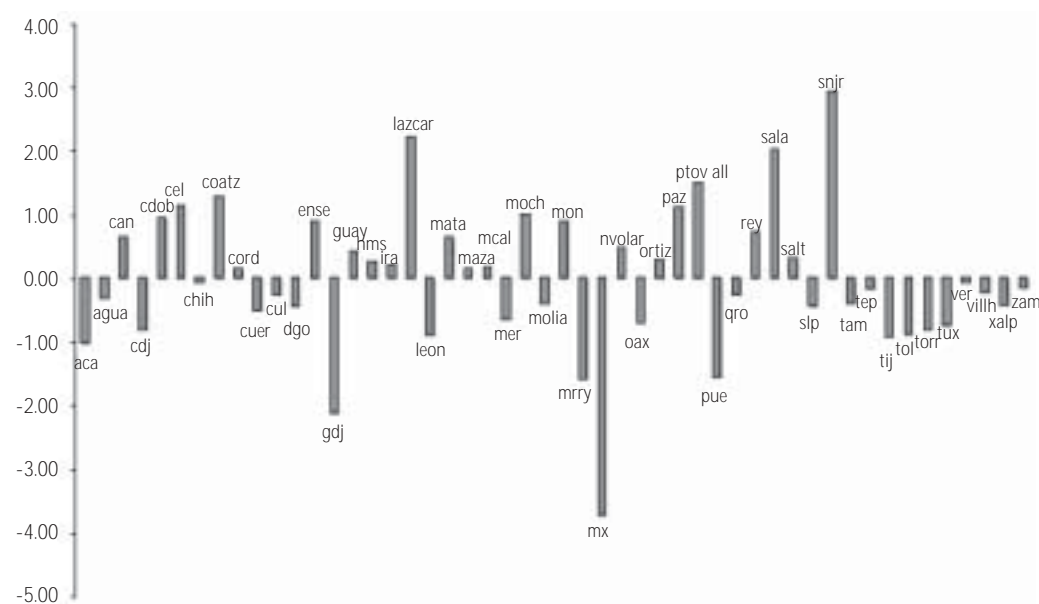
Observaciones totales en el panel (balanceado): 150

El cuadro 1 indica que la fuerza más importante en el proceso de crecimiento urbano es la concentración urbana, ya que el índice de primacía es significativo y por un cambio de 1% provoca un cambio de 1.13 % en el producto per cápita de las ciudades. El desarrollo de obra pública y las participaciones federales no son estadísticamente significativas, por lo cual su efecto es nulo en el crecimiento urbano. Esto podría ser resultado de políticas estatales de asignación del gasto sumamente ineficientes al no considerar una dimensión regional-urbana en su aplicación.

Los efectos específicos de las ciudades se muestran en la gráfica siguiente; ahí se puede observar que el efecto positivo más fuerte ocurre en ciudades pequeñas, como San Juan del Río, Lázaro Cárdenas, Salamanca y Puerto Vallarta, mientras que el efecto negativo más fuerte se da en ciudades en las cuales la gran concentración urbana genera ineficiencias y costos en el crecimiento, tal es el caso de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala.

Gráfica 1

### Efectos fijos de las ciudades



## 1. Impactos urbanos sectoriales

En el sector secundario los resultados del cuadro 2 dan cuenta de un efecto significativo de la concentración urbana en el valor agregado per cápita del sector; un incremento del 1% en la concentración urbana da lugar a un incremento del 0.48% en el producto per cápita. Es un dato importante considerar que, en este caso, el producto es inelástico a la concentración urbana, lo cual puede ser indicativo de que los costos asociados a la excesiva concentración urbana en el sector industrial, han reducido el efecto positivo de las externalidades asociadas a la aglomeración urbana. De nueva cuenta, las participaciones federales y el coeficiente de obra pública no resultan significativos. Esto implica que en el sector industrial se combinan los efectos espaciales de la aglomeración de actividades productivas y de la urbanización en el crecimiento productivo, pero que la intervención pública ha resultado ineficiente para favorecer el desarrollo económico.

Cuadro 2

### Resultados urbanos de sector secundario

Variable	Coeficiente	Error est.	t-estadístico	Prob.
C	9.378680	0.878129	10.68029	0.0000
LOG(IPRIMAUR)	0.485795	0.229145	2.120038	0.0366
LOG(IPARTF)	−0.029518	0.032713	−0.902327	0.3691
LOG(COBRA)	−0.005631	0.022846	−0.246466	0.8058
R-cuadrada	0.880624	Media var. dependiente		7.510181
Durbin-Watson	3.199940	Prob(F-estadístico)		0.000000
Prueba de redundancia de los efectos fijos				
Prueba de Efectos		Estadístico	Grados de lib.	Prob.
F		13.166034	(49.97)	0.0000

Variable dependiente: LOG(VAPCII)

Método: Panel Mínimos Cuadrados

Periodo: 1993-2003

Observaciones de corte transversal: 50

Observaciones totales en el panel (balanceado): 150

White period standard errors &amp; covariance (no d.f. correction)

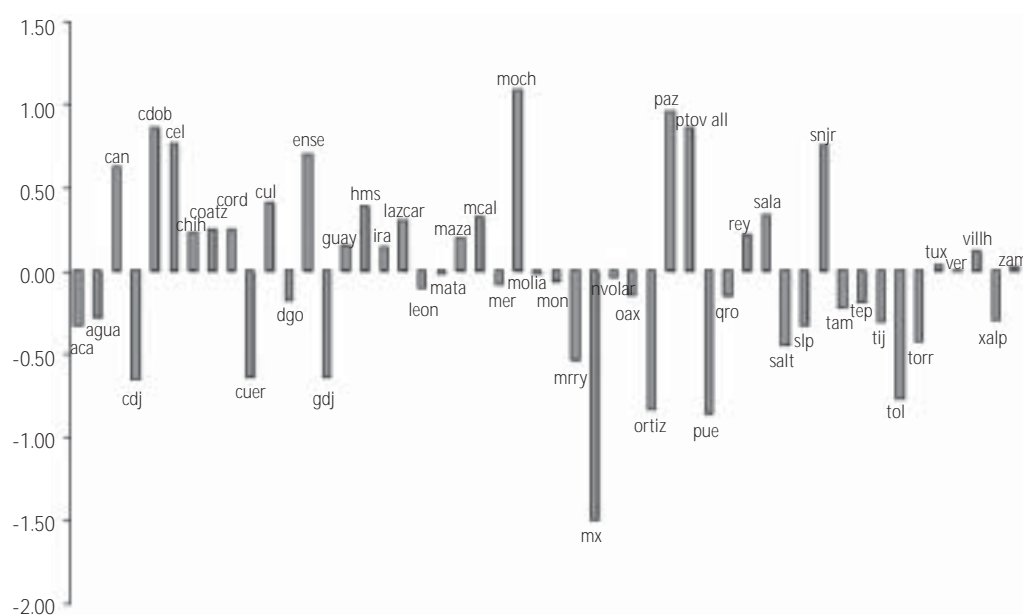
Los efectos fijos urbanos se observan en la gráfica siguiente; es claro que en el sector secundario la ciudad de México y otras ciudades de gran concentración industrial, como Guadalajara, Monterrey



y Puebla-Tlaxcala, presentan factores locales que operan negativamente sobre el crecimiento; en particular el área metropolitana de la ciudad de México es la que más impacto negativo tiene en el crecimiento económico.

Gráfica 2

### Impactos fijos urbanos del sector industrial



En el sector terciario son significativos el efecto de la primacía urbana y las participaciones federales. En este caso el efecto de la urbanización es superior al promedio que se presenta en el agregado; un incremento de 1% en la concentración urbana da lugar a 1.18% de incremento en el producto per cápita. Por otra parte, un incremento del 1% en el coeficiente de las participaciones federales da lugar a una reducción de 0.28% en el producto per cápita; esto se puede interpretar como un efecto de ineficiencia en la asignación y utilización de las participaciones federales. Mientras que la obra pública no resulta estadísticamente significativa.

Cuadro 3

**Resultados del sector terciario**

Variable	Coeficiente	Error est.	t-estadístico	Prob.
C	12.48367	1.692082	7.377696	0.0000
LOG(IPRIMAUR)	1.187810	0.448976	2.645599	0.0095
LOG(IPARTF)	-0.280449	0.099624	-2.815083	0.0059
LOG(COBRA)	0.023255	0.049457	0.470194	0.6393
R-cuadrada	0.780851	Media var. dependiente		7.246836
Durbin-Watson	2.301718	Prob(F-estadístico)		0.000000
Prueba de redundancia de los efectos fijos				
Prueba de Efectos		Estadístico	Grados de lib.	Prob.
F		5.698427	(49.97)	0.0000

Variable dependiente: LOG(VAPCIII)

Método: Panel Mínimos Cuadrados

Periodo: 1993-2003

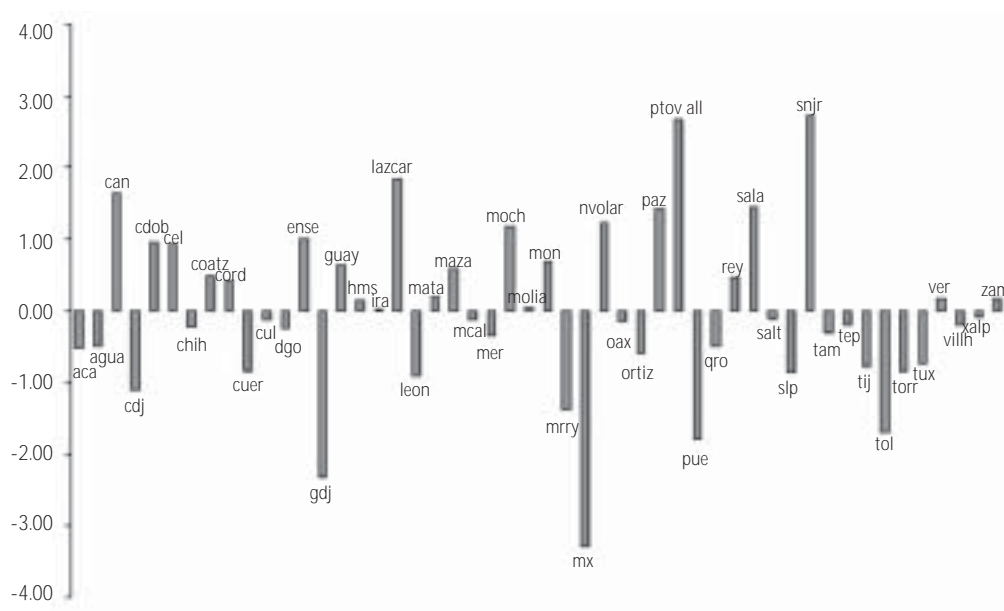
Observaciones de corte transversal: 50

Observaciones totales en el panel (balanceado): 150

En la gráfica 3 se muestran los efectos diferenciadores en las ciudades. Es claro que, de nueva cuenta, las grandes concentraciones urbanas muestran efectos negativos invariantes en el tiempo que afectan su desempeño económico de forma negativa; la ciudad de México, Guadalajara, Puebla, Toluca y Monterrey presentan los efectos negativos más fuertes en el crecimiento económico.

Gráfica 3

### Efectos fijos urbanos en el sector terciario



## Anexo III

### Detalles de la propuesta urbana

Los elementos de la política urbana se plantean sobre el paradigma del desarrollo espacial y se orientan en tres vertientes:

- 1) La reorientación de la política regional a nivel nacional.
- 2) La incorporación del sistema de planeación estratégico regional a nivel nacional, por entidad federativa, municipio y localidad.
- 3) La organización y establecimiento del enfoque espacial de la política en sus ámbitos regional y territorial.

La instrumentación de este sistema implica una etapa previa de diseño y requerimientos iniciales, que consisten en:

- a) Revisión de aspectos jurídicos del sistema de planeación.
- b) Mejorar la calidad de los recursos humanos.
- c) Desarrollar un sistema de información y programación regional y territorial.

En la revisión de los aspectos jurídicos del sistema de planeación destacan:

- 1. Definición de atribuciones formales de la formulación de la política a nivel regional y urbana, bajo el sistema nacional de planeación y cambio en la legislación local a través de los congresos locales: asociación de municipios, planeación, regulación, presupuestos, obra pública, etcétera.
- 2. Adecuación de la concepción del nuevo federalismo.
- 3. Instituciones y mecánica de coordinación y gestión de las decisiones de política regional y urbana y su articulación con la política nacional, macroeconómica y sectorial.
- 4. Definición de márgenes de autonomía de la política regional y urbana de manera integrada.
- 5. Adecuar CDS, funcionamiento de COPLADES y gobiernos municipales en la planeación regional y urbana.

Por su parte, la mejora de la calidad de los recursos humanos se basa en la necesidad de capacitación administrativa y técnica de personal de los estados, municipios y ciudades.

#### **Justificación:**

Reorientación de la política y de enfoques descentralizados del gasto enfrenta limitaciones de eficiencia, equidad y transparencia, debido a la falta de recursos humanos calificados en gestión, programación, ejecución y concepción del desarrollo económico regional y urbano local.

#### **Propuesta:**

- 1. Capacitación permanente y profesionalización de funcionarios y técnicos para la gestión de desarrollo estatal y municipal.
- 2. Creación de bolsa o fondo de recursos para su financiamiento, como costo de la descentralización.
- 3. Institución o centro de capacitación y adiestramiento, mediante concesiones con instituciones regionales o locales existentes.
- 4. Constitución de consejos técnicos, asesor para el desarrollo regional y local.

Por último, en el caso de los sistemas de información y programación, se requieren sistemas y procedimientos para la elaboración de programas de fomento económico y social a nivel regional, micro-regional y urbano funcional.

#### **Justificación:**

A pesar del avance del federalismo fiscal mediante las participaciones federales y la del gasto público para las entidades, existen ineficiencias en el gasto por falta de transparencia, deficiencias, procesos de programación —ejecución— evaluación y falta de participación comunitaria, lo que limita la posibilidad de que impulsen el desarrollo local.

#### **Propuesta:**

De hecho, el financiamiento federal y el de las participaciones federales a la que reciben los estados, municipios y ciudades deben estar sujetos al compromiso y existencia de programas de fomento económico y social, prioritariamente a generar ingreso y empleo, sujetos a los procedimientos específicos de la política de asignación, ejecución, control y evaluación, por lo que debe formar parte del programa de formación de recursos humanos anteriormente mencionado.

##### **a) Reorganización institucional del sistema de planeación**

La reorientación de la política urbana demanda la reorganización de los mecanismos institucionales de planeación, por un lado mediante la incorporación a nivel nacional del sistema de planeación regional y espacial, y por el otro, establecer una mecánica de planeación estratégica.

La falta del ámbito de planeación regional, macro y micro, genera desequilibrios espaciales sin posibilidad de identificar conflictos, distorsiones y los ámbitos de negociación, lo que impide cualquier esfuerzo para impulsar el desarrollo regional y urbano.

1. Establecer el sistema de planeación estratégica espacial, que implica incorporar el ámbito regional, macro y micro.
2. El sistema puede integrarse de tres grandes divisiones: nacional, regional y territorial; sus funciones son las siguientes:

*Nacional:* Traducir objetivos macroeconómicos y sectoriales; definir y seleccionar instrumentos de política de fomento económico considerando sus interrelaciones (prioridades y decisiones de acuerdo con la función nacional).

*Regional:* Recoger características y preferencias regionales en función de problemas regionales (compatibles prioridades nacionales-regionales). Se integran por entidades federativas que por funcionamiento económico y proximidad geográfica tienen interacción continua (se pretende lograr consenso mediante planeación estratégica).

*Territorial y micro-regional:* Se establecen relaciones entre entidades federativas y municipios, y entre municipios y localidades. Funciones semejantes a las anteriores.

#### b) Enfoque espacial de la política

Este enfoque requiere de la compatibilidad entre el desarrollo económico sectorial, regional, territorial y ambiental, de tal manera que se tienen que compatibilizar los siguientes niveles de planeación:

- Desarrollo sectorial nacional compatible con el regional
- Desarrollo regional compatible con el desarrollo urbano
- Articulación del desarrollo urbano y rural
- Desarrollo rural integrando pequeñas localidades y hinterland agrícola.
- Ordenamiento ecológico y urbano compatible con el desarrollo sectorial y regional.

Esta estrategia se puede instrumentar mediante el desarrollo de regiones y sistemas de ciudades, en las que se ponen en marcha las decisiones de política.

La estrategia se puede instrumentar mediante la política regional con base en un enfoque territorial, el cual para aplicarse debe basarse en la regionalización geográfica, en las zonas o áreas especiales, que regionalmente se creen para el desarrollo regional y territorial, mediante el sistema de ciudades y redes de corredores económicos que las forman, las cuales genéricamente pueden definirse como:

Zonas especiales de crecimiento rápido

Zonas especiales de crecimiento medio

Zonas especiales de crecimiento lento

Las diferencias entre esas zonas radican en su crecimiento rápido, medio y lento, las cuales a su vez, de acuerdo con la política de fomento de desarrollo económico regional, pueden tener programas de fomento económico diverso, que de manera general se identifican como:

Fomento económico expansivo

Fomento económico controlado

Fomento económico reducido

Los programas de fomento económico instrumentan la estrategia de desarrollo que hemos diferenciado como expansiva, controlada y reducida. A la vez, cada programa se integra por una serie de acciones e instrumentos de política.

La estructuración económica y espacial de las zonas se realiza a través del sistema de ciudades y de la red de transporte y comunicación, donde la ciudad principal actúa como centro económico y el resto como área de influencia, por lo que el programa de fomento deberá identificar características y funciones de cada uno de los elementos del sistema de ciudades a fin de determinar la base territorial para el fomento económico.

La base económica territorial de manera agregada consistirá en las áreas de actuación con el propósito de impulsar programas, proyectos y actividades económicas específicas, con los instrumentos y estímulos a utilizar de acuerdo con el programa de fomento económico propuesto.

Posteriormente, la estrategia se debe desagregar en el sistema de ciudades, identificando los requerimientos territoriales para su instrumentación por ciudades y redes de transporte, a fin de lograr la vinculación entre la imagen-objetivo deseada y los diferentes equipamientos y usos del suelo.

A nivel de ciudad y/o localidad, de acuerdo con la función a desempeñar y de las áreas de actuación al interior de la ciudad, se deberá conformar el programa de ordenamiento a través de la elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano, los cuales implican necesariamente la vialidad ambiental y la social, a través de la participación ciudadana, previas formas de consulta.

#### Política de gasto público federal

El Estado debe tomar un papel activo como concertador y promotor del desarrollo regional y urbano, en el marco de una economía mixta, en el que la planeación es fundamental para remover las restricciones estructurales que nos aquejan si deseamos una viabilidad futura como país.

Fortalecer la infraestructura básica como prioridad inicial de la acción gubernamental, esencialmente mediante la mejora en la calidad de recursos humanos, información y marco legal.

Establecer una proactiva política regional y urbana para la competitividad y la equidad, que impulse el crecimiento económico y el desarrollo regional y urbano, al permitir disminuir las disparidades regionales en el ingreso, nivel de vida y participación en las decisiones públicas, y ataque frontal a la pobreza al aumentar las capacidades y oportunidades de los residentes regionales y territoriales.

El gasto público debe utilizarse como detonador y orientador del proceso a fin de captar y complementar inversión privada que desarrolle tecnología y genere innovaciones.

Las bases de una política de desarrollo regional y urbana proactiva deben caracterizarse por las siguientes acciones y lineamientos:

- Acciones del Estado encaminadas a inducir y propiciar ajustes y cambios que impulsen el crecimiento económico, la competitividad y el ataque a la pobreza de las regiones, entidades federativas y ciudades.

#### Lineamientos generales

- Dotar de la infraestructura necesaria y fomentar la productividad y competitividad de las regiones y ciudades.
- Garantizar la disponibilidad de fondos, asignación eficiente, productividad y beneficio social.
- Concebir el desarrollo nacional y su articulación con la economía internacional, eliminando los grandes desequilibrios económicos y sociales entre regiones y ciudades.
- Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo regional y urbano a través de un desarrollo territorial equilibrado y sustentable, concentrando las acciones mediante una política territorial de regiones y centros de crecimiento a fin de ordenar territorialmente el desarrollo.

El desarrollo desigual regional y de sus sistemas de ciudades requiere de una diferenciación de las políticas regionales dirigidas al mercado externo y al interno.

En cuanto a las políticas regionales dirigidas al mercado externo, se sugieren las siguientes:

- Descentralización dirigida, sustentada en la apertura al mercado externo, a fortalecer las ventajas competitivas de esas áreas y ciudades, a partir del impulso tecnológico y desarrollo de infraestructura para su inserción en el mercado.
- Esencialmente se sustenta en la industrialización de áreas y ciudades específicas orientada a las exportaciones, a partir de las cuales se propicia la vinculación con el mercado interno local.
- Inducción de zonas de desarrollo local con base en el desarrollo tecnológico, promovido inicialmente por la inversión extranjera directa y por el aprovechamiento de productos y servicios locales de las áreas y ciudades.
- Devolver poderes sustanciales de política económica con la coordinación del gobierno federal, a fin de darles atributos a las regiones y sistema de ciudades que las integran, en materia de precios, niveles de inversión, deuda e inversión extranjera directa, con la posibilidad de crear zonas especiales de desarrollo integradas por entidades federativas y sistemas de ciudades.
- Establecer a nivel del gobierno federal, dentro de las regiones económicas, zonas económicas especiales a nivel nacional, integradas por ciudades como base económica territorial de la política regional, las cuales deben ser seleccionadas por sus atributos y ventajas a fin de impulsar actividades económicas mediante una política fiscal preferencial, de regulación,



infraestructura y formación de capital humano. La finalidad es desarrollar su capacidad competitiva y funcionar como modelos para impulsar la transferencia tecnológica a partir de la inversión extranjera directa.

- Generar empresas de tecnología impulsada por un gobierno local de la zona y ciudad, a fin de dar un fuerte impulso a la industrialización.

En el caso de la política urbana orientada al mercado interno, se sugiere:

- Integrar la política urbana como soporte de las políticas de cohesión económica y social, regional, por entidad federativa y ciudad, a través del impulso al desarrollo tecnológico y a la infraestructura mediante política pública deliberada, así como mediante la promoción para el surgimiento y desarrollo de empresas asociadas de carácter local o nacional para atender el mercado interno.
- Apoyar con el ordenamiento y el crecimiento sustentable a las ciudades que formen parte de las zonas especiales de desarrollo económico regional creadas por su potencial, a fin de impulsar el crecimiento económico sustentable de regiones y ciudades.
- Considerar la instrumentación de la política urbana a través de la constitución de fondos financieros, a fin de complementar el establecimiento de la infraestructura urbana con la inversión privada.



## Problemática urbana y estrategias de desarrollo

*Roberto Eibenschutz\**

El territorio, dimensión física de la nación, que integra junto con la sociedad y su forma de organización el Estado mexicano, ha sido ocupado y explotado siguiendo los dictados de los intereses económicos prevaletentes en los distintos momentos de nuestra historia, sin la mínima conciencia del valor de conservar la diversidad biológica y de la importancia de contar con un orden elemental en el asentamiento de los grupos sociales en él.

Así vemos cómo el establecimiento de los fundos mineros coloniales y la construcción de la red de caminos que permitía la exportación de los metales preciosos hacia la metrópoli imperial, pasando por la sede virreinal en la ciudad de México, definen los elementos fundamentales de la estructura regional aún prevaletente; de la misma forma, la creación de las grandes haciendas, producto en gran medida de las encomiendas coloniales, que ocuparon extensos territorios sujetos a una producción intensiva sin criterios de conservación de la tierra y el agua, que permitieron la consolidación de grandes fortunas concentradas en las manos de unas cuantas familias a costa del trabajo de peones acasillados, también dejó su huella en la distribución de pueblos y ciudades a lo largo del territorio nacional.

La posterior atomización de la tierra producto del reparto revolucionario, sin recursos, organización ni tecnología, salvo casos aislados, contribuyó en gran medida al deterioro ambiental ocasionado por la destrucción de las grandes unidades productivas, a la deforestación con fines ganaderos seguida por el uso agrícola de las tierras que poco a poco pierden su calidad productiva y se incorporan a la formación del mercado informal de tierra urbana en todas las grandes ciudades del país, alimentado por los propios campesinos migrantes en busca de opciones de empleo y de sobrevivencia en el medio urbano.

---

\* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana. Una versión preliminar de este texto fue publicada en el libro *Un México para todos*, coordinado por Cuauhtémoc Cárdenas.

Más recientemente, la concentración de los capitales, creados por la explotación de la tierra agrícola en las principales ciudades del país, atraídos por la política de sustitución de importaciones, ahora convertidos en inversión inmobiliaria y reproducidos con base en la especulación; el auge de la producción industrial manufacturera que estimuló la concentración de la población en las ciudades, exacerbada por la expulsión de los campesinos carentes de expectativas de sobrevivencia en el campo; la migración hacia los Estados Unidos, que junto con nuevos esquemas de explotación de la mano de obra inició la consolidación del poblamiento en la frontera norte, estimulado por la presencia efímera de las maquiladoras que aprovechan la ventaja comparativa de los bajos salarios en el ámbito internacional; la explotación irracional de los bosques por parte de taladores clandestinos y campesinos sin opciones de subsistencia; la destrucción de grandes extensiones de selvas para la introducción de ganado y el cultivo agrícola a costa de la desaparición de la capa de suelo vegetal; y el desperdicio del agua en el riego rodado, el consumo urbano ineficiente y el vertido de desechos urbanos e industriales a los cuerpos de agua, al suelo y a la atmósfera.

Todo esto nos enfrenta a un territorio que a pesar de contarse entre los de mayor biodiversidad en el mundo, ahora está devastado, con un importante número de especies de flora y fauna en peligro de extinción, con alto grado de contaminación en la mayoría de sus cuencas hidráulicas, acuíferos sobreexplotados, extensos territorios desforestados y erosionados, desertificación creciente y una distribución de la población que agudiza los desequilibrios regionales y al interior de las ciudades muestra la polarización económica y social, donde contrastan los barrios residenciales, dotados de todos los servicios y equipamientos, con condiciones de vida equiparables a las de París o Nueva York, frente a las amplias zonas donde se hacina la población desempleada, sin recursos ni servicios, donde se pierde la cohesión social y se incuban la delincuencia y la drogadicción.

En la actualidad la población del país se distribuye en tres áreas de tamaños similares; en un extremo, la ubicada en las nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, donde se produce más del 60% de la riqueza nacional y se enfrentan problemas de carencia de vivienda, empleo y servicios, altos índices de congestión vial, contaminación y delincuencia, que ponen en riesgo la gobernabilidad ante la ausencia de instancias de coordinación metropolitana y el abandono de la planeación como forma de orientar la ocupación del espacio para dejarlo en manos de las fuerzas del mercado.

La segunda, formada por ciudades medias y sobre todo pequeñas, entre 2500 y un millón de habitantes, que en su mayoría no cuentan con la masa crítica para generar un desarrollo propio y que subsisten de una mezcla de actividades comerciales y de servicios, complementadas con enclaves industriales y turísticos que aprovechan los recursos naturales sin generar una derrama de empleos y beneficios para la población local, y que exportan las ganancias generadas por medio de cadenas de empresas transnacionalizadas.

En el otro extremo se ubica la población asentada en más de 150 000 localidades menores de 2500 habitantes, que presentan patrones de economía de subsistencia, dispersas en grandes exten-

siones del territorio nacional, sin acceso a la infraestructura, los servicios y los equipamientos más elementales, que sobreviven del cultivo temporalero de pequeñas parcelas con muy baja productividad, sin alcance a la tecnología, y que cuando generan pequeños excedentes, éstos son comercializados a través de intermediarios, quienes se quedan con la mayor parte de las ganancias.

Si bien se cuenta con un marco jurídico amplio en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y equilibrio ecológico, éste presenta limitaciones, traslapes y lagunas importantes, y en su puesta en práctica el gobierno ha sido rebasado por la velocidad y magnitud del poblamiento que generan fuertes impactos en el medio ambiente. El abandono de su papel normativo y de control propicia, por una parte, los negocios inmobiliarios especulativos que no asumen los costos de las externalidades que generan, y por la otra permite y frecuentemente promueve los asentamientos irregulares, de cuya regularización se obtienen importantes dividendos políticos.

El rezago en la construcción de la infraestructura y el equipamiento regional y urbano necesarios para mejorar las condiciones de competitividad en el contexto de la globalización, la visión inmediatista y electorera y la ausencia de un proyecto de desarrollo nacional compartido por la sociedad ponen en peligro la gobernanza y la sustentabilidad del país.

Los esquemas financieros formales para la vivienda se dirigen a la población solvente y dejan sin atención al 70% de las familias mexicanas, que no son sujetas de crédito de acuerdo con los parámetros institucionales establecidos, lo que da como única salida la autogestión de la vivienda en esquemas progresivos, sin apoyo técnico, sin seguridad en la tenencia, ubicada generalmente de manera dispersa en la periferia de las ciudades y alejada de los servicios públicos.

Por su parte, la estructura sectorial, tradicional en la administración pública mexicana, impide la visión territorial integrada, de manera que cada sector establece sus propias políticas y acciones, invierte sus recursos y toma decisiones de carácter territorial que se contraponen o duplican con las de otros sectores, dando por resultado ciudades desestructuradas, ineficientes y costosas y un medio ambiente en deterioro creciente.

La planeación en este contexto resulta un ejercicio inútil que estorba las decisiones políticas e impide el libre juego de las fuerzas del mercado.

Remontar esta situación requiere un esfuerzo sostenido que parta de una sociedad consciente, informada y capacitada, que asuma la defensa de sus derechos y cumpla con sus responsabilidades sociales, y un gobierno que entienda y asuma su función de conducción y coordinación del proceso de desarrollo, dando cuentas de su acción y respetando las atribuciones de los otros poderes.

En lo jurídico es necesario:

- Promover una modificación constitucional (Sodi, 2005) para establecer instancias de gobierno metropolitano que permitan la acción coordinada de los gobiernos establecidos en los espacios de mayor complejidad del país, cuya existencia no era previsible en 1917.

- Revisar la legislación sobre asentamientos humanos y equilibrio ecológico para lograr una visión territorial integrada y evitar la duplicación y traslape de acciones y la falsa separación entre medio natural y medio urbano.
- Revisar la legislación sobre planeación democrática, asentamientos humanos, programación y presupuesto, para garantizar que la asignación territorial del gasto obedezca a una visión integral del desarrollo y no a enfoques parciales producto de la división sectorial de la administración pública, y reglamentar la participación social en estos procesos.
- Revisar la legislación en materia agraria, de bienes nacionales y expropiación y asentamientos humanos, para fundamentar una nueva política de suelo urbano que establezca instrumentos de carácter fiscal y financiero y abra opciones al asentamiento de la población de más escasos recursos económicos y garantice su acceso a los servicios básicos (Iracheta, Rébora, 2004).
- Revisar la legislación en materia de vivienda para apoyar el proceso de producción social de la vivienda y abrir opciones crediticias para la población con ingresos inferiores a tres salarios mínimos en programas que consideren desde la adquisición del suelo, el proyecto y asesoría técnica, lotes con o sin servicios, el mejoramiento, la renta, la sustitución de vecindades, la adquisición de vivienda en uso y la vivienda progresiva, hasta la vivienda terminada (Eibenschutz, Torres, 2005).
- Revisar la legislación en materia de sitios y monumentos históricos y artísticos y la de asentamientos humanos, para establecer políticas integradas en la materia que estimulen y agilicen la conservación del patrimonio (Díaz Berrio, 2005).

En lo fiscal:

- Revisar y actualizar los sistemas catastrales y su aplicación para detectar y sancionar la evasión fiscal y hacer coincidir los criterios fiscales con la política de desarrollo urbano y regional.
- Ajustar los esquemas tarifarios aplicados a los servicios públicos de agua y energía eléctrica, para garantizar su progresividad en función del consumo, y el establecimiento de subsidios cruzados para lograr la autosuficiencia.
- Establecer instrumentos que permitan captar la plusvalía del suelo, generada por la sociedad en su conjunto y por las obras públicas.
- Llevar a cabo una reforma fiscal con sentido social que fortalezca las finanzas municipales para cumplir con las atribuciones que marca la legislación, mediante la aportación de una mayor proporción de la recaudación y el estímulo a la captación de recursos en el ámbito local y a la participación social en la acción pública.
- Establecer estímulos para la conservación de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales y fondos compensatorios para el desarrollo regional y metropolitano.

- Revisar las fórmulas de distribución de recursos fiscales y crear fondos de inversión regionales y metropolitanos.

En lo ambiental:

- Aprovechar el territorio nacional y los recursos naturales para garantizar la autosuficiencia alimentaria, la producción agropecuaria y forestal y el bienestar de los campesinos, sin poner en peligro el equilibrio ecológico y la preservación de la biodiversidad.
- Mantener los recursos energéticos bajo el control del Estado, haciendo una explotación racional de ellos; sustituir paulatinamente la exportación de crudo por productos elaborados y desarrollar la utilización de fuentes alternas de energía.
- Hacer un uso eficiente del agua, evitar el desperdicio y eliminar la contaminación, introduciendo sistemas de riego con tecnología avanzada y disminuyendo la sobreexplotación de los acuíferos mediante la captación y aprovechamiento de la precipitación pluvial, la separación y tratamiento de aguas negras, el reúso de aguas tratadas, la eliminación de fugas en las redes y el establecimiento de volúmenes máximos de consumo.
- Promover la ocupación y el uso de los suelos de conservación con actividades compatibles controladas (forestales, de floricultura y horticultura, turísticas y recreativas) que generen recursos para la población local e impidan físicamente la ampliación de la frontera urbana.

En lo regional:

- Aprovechar el potencial propio de las diversas regiones del país en beneficio de la población local, para lograr un desarrollo territorial equilibrado que capitalice las ventajas dadas por su localización estratégica.
- Revisar las estructuras carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria nacional en función de las necesidades de comunicación interna y de distribución de la producción local, regional e internacional, y la consolidación del Sistema Urbano Nacional.
- Anticipar la acción del Estado al intenso proceso de metropolización para estructurar el crecimiento de las ciudades y ofrecer condiciones adecuadas para la producción, la convivencia y la reproducción social.
- Estimular el asociacionismo y los esquemas colegiados de planeación/gestión regional y microrregional para potenciar el uso de los recursos, fortalecer las capacidades locales y disminuir la dispersión de la población en el territorio.
- Estimular la coinversión pública-privada y diversificar los esquemas sectoriales de financiamiento para proyectos integrales de desarrollo urbano y regional de mediano y largo plazos.

En lo urbano:

- Establecer mecanismos de orden público y privado para disponer de tierra para el crecimiento urbano integrado, que incorporen la oferta legal del suelo al alcance económico de los pobladores de menores ingresos.
- Privilegiar el transporte público sobre el privado, procurar la disminución del número de viajes y aumentar la velocidad promedio del transporte, así como estimular el establecimiento de sistemas intermodales integrados en las grandes ciudades y el uso de tecnologías de ciclo combinado.
- Inducir y estimular la inversión privada y mixta para la ordenación del territorio y la conservación de sitios y monumentos.
- Garantizar el acceso equitativo de la población a los servicios públicos y a los equipamientos para la salud, educación, cultura, deporte y recreación, y disminuir los impactos sociales y ambientales del desarrollo urbano.
- Modificar y diversificar los esquemas financieros para el desarrollo urbano y la vivienda, para que permitan la realización de proyectos integrales que contribuyan a hacer ciudad y apoyen el acceso a las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos.
- Establecer programas de información, difusión y capacitación para lograr una participación consciente y responsable de la población en el proceso de planeación/gestión urbana.
- Establecer programas de formación para servidores públicos, que mejoren la calidad y eficiencia de la administración pública.
- Establecer instancias de investigación, planeación, informática y cartografía con la participación de instancias académicas y sociales para dar continuidad a las acciones de gobierno.

## Bibliografía

- Cárdenas, Cuautémoc, *et al.*, 2005, *Un México para todos*, editorial Planeta Mexicana, México.
- Eibenschutz H., Roberto, 1988, "Opciones para el desarrollo metropolitano en el proyecto descentralizador", en *Reforma Urbana y desarrollo regional*, editado por la Sociedad Mexicana de Planificación, México.
- , 2005, *El Futuro de la Gestión Metropolitana*, Seminario Internacional Repensar la Metrópoli, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Rébora Togno, Alberto, 2001, *Hacia un nuevo paradigma de los asentamientos humanos*, coedición PUEC-UNAM, Colegio Mexiquense, Gobierno del Distrito Federal, Porrúa, México.

- Garza, Gustavo, 2003, *La Urbanización en México en el siglo xx*, CEDDU, El Colegio de México, México.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, 2004, "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México-zmvm", *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. xxxvi, tercera época, núms. 141-142, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- Morales, Carlos, y Silvia García, 2002, *Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera, fiscal y metropolitana*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México.
- Sodi, Demetrio, 2005, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46, 71, 73, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de posibilitar la existencia de órganos de gobierno y coordinación metropolitano", documento de trabajo, México.
- Ziccardi, Alicia, 2003, *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, UNAM, México.



# Agenda para el desarrollo

Volumen 18



*Políticas de desarrollo regional,*  
se terminó de imprimir durante  
el mes de marzo de 2007, en  
los talleres litotipográficos de la  
casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA,  
librero-editor. El tiro consta de  
2,000 ejemplares impresos sobre  
papel de 75 gramos.

