



FOTO

Stockbyte Agriculture (banco de imágenes)

Propuestas para una Agenda Nacional de Desarrollo Urbano y Regional

**Carlos Bustamante Lemus, José Gasca Zamora, Rafael Olmos Bolaños,
Salvador Rodríguez y Rodríguez, Adolfo Sánchez Almanza
y Felipe Torres Torres¹**

I. Antecedentes

La tradición del IIEC en la investigación regional

La tradición del Instituto de Investigaciones Económicas se originó con el ingreso de Ángel Bassols Batalla a la entonces Escuela Nacional de Economía (hoy Facultad de Economía) en 1959, con la impartición de la enseñanza de la Geografía Económica General y de México, así como los trabajos de investigación geo-económica regional que él mismo comenzó a realizar desde el Instituto, entonces órgano dependiente de esa Escuela. Gran parte de sus aportes teóricos y metodológicos al análisis regional estuvieron influenciados por las Escuelas Soviética y Europea de esos tiempos, basados en su mayoría, en el enfoque de la región geo-económica integral para fines de planeación nacional, entendiendo a la región económica de la manera siguiente:

“Una región económica es un organismo económico complejo independiente que produce valores materiales para satisfacer las necesidades internas, así como para intercambiar materia prima, energía, producción industrial y agrícola con otras regiones”.

(Nekrásov, 1975: 8)

¹ Todos académicos del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y miembros de la Unidad de Investigación en Economía Urbana y Regional.

De igual manera, se recogía el concepto de los centros urbanos de desarrollo, enfoques que en realidad, recogen planteamientos teóricos y metodológicos de los economistas clásicos y geógrafos pioneros del crecimiento con desarrollo; varios de ellos defendiendo la necesidad de una fuerte participación del Estado en la conducción de la vida económica y social de cada nación para lograr su desarrollo nacional y regional.

Como consecuencia, la mayor parte de los economistas egresados de la UNAM de ese tiempo y con la vocación de conocer las realidades regionales de México y del mundo, fuimos formados con los principios socialistas de aprovechar los recursos naturales y humanos del medio ambiente para transformarlo en beneficio de los pobladores respectivos de cada región, hacerla crecer o consolidarla, sobre la base de las actividades productivas y de las relaciones de producción e intercambio intra e interregional.

De esa manera, los jóvenes economistas de las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx, interesados en cambiar la realidad socioeconómica y cultural de México comenzamos a estudiar en el instituto los procesos de crecimiento y causas del atraso económico, o los conceptos de desarrollo y subdesarrollo económicos, con los planteamientos teóricos y metodológicos de autores clásicos como Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Friedrich Engels; y algunos modernos y/o contemporáneos como John M. Keynes, Joseph Schumpeter, Rostow, Celso Furtado, O. Sunkel, Kusnetz, H. Cardoso, Joan Robinson, Paul M. Sweezy, Oskar Lange, M. Kalecki, entre los más importantes.

Así mismo, se integraron estos planteamientos y propuestas con las de los "espacialistas", "regionalistas" y "economistas urbanos" como Von Thünen, Lewis Mumford, Alfred Weber, Henri Lefevbre, Alfred Marshall, Walter Christaller, Albert Hirschman, Alfred Lösch, Walter Isard y

Francois Perroux, John Friedmann, Jacques R. Boudeville, entre otros.

La publicación del libro *La División Económica Regional de México* (Bassols, 1967), dio pie al diseño de la división regional del país para fines de planeación por parte de la Dirección de Planeación de la Presidencia de la República y sentó las principales bases teóricas y metodológicas para diversas investigaciones individuales y colectivas subsiguientes realizadas en este instituto, tales como: las exploraciones de la Península de Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit, que dieron origen al libro *El Noroeste de México* (1970); el estudio del Istmo de Tehuantepec y el de *La Costa de Chiapas* (1971); de *Las Huastecas en el desarrollo socioeconómico regional de México* (1977); el *Estudio geográfico y socioeconómico del estado de Quintana Roo* (1977), *Poblamiento y colonización de la Península de Yucatán* (1979); *Lucha por el espacio social. Las regiones del Norte y Noreste de México* (1982); *Urban concentration and policies for decentralization in Mexico (1970-1982)* (1984), etcétera.

Todos esos estudios fueron realizados con el mismo propósito y objetivo de conocer las particularidades de la dinámica geo-económica y social de las diversas regiones, tanto desde el enfoque de la región nodal basada principalmente en la concentración de la actividad industrial, similar a lo propuesto en las teorías de la localización y las del crecimiento económico en los estudios de los polos o centros de crecimiento, como el del carácter sistémico de la región integral para fines de planeación, sugerido por las escuelas de planificación central de los países socialistas o las de carácter indicativo del *New Deal* de Estados Unidos y de las naciones europeas occidentales industrializadas —como Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda,— pero con capital mixto —público y privado— aunque con un fuerte ingrediente promotor y director del aparato estatal.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

"Una región económica es un organismo económico complejo independiente que produce valores materiales para satisfacer las necesidades internas".

Dicho análisis de México, de sus regiones y sus centros urbanos motores fue realizado mediante la identificación de sus principales recursos, especialidades y potencialidades con el uso de varios métodos y variables de medición cuantitativos; tratando también de delimitar mejor sus áreas de influencia, aunque utilizando al mismo tiempo, métodos de análisis cualitativos, que puedan servir para explicar las causas de las desigualdades regionales, del atraso social, económico y cultural de algunas regiones, mientras que algunos pocos centros urbanos y regionales concentran riqueza y crecimiento. El entendimiento y explicación de dichos fenómenos nos ha conducido a la elaboración de propuestas de política económica de carácter integral nacional, sectorial, regional o local, orientadas a reactivar o consolidar los respectivos procesos de crecimiento y contribuir al desarrollo socioeconómico.

Aunque desde finales de los años sesenta se habían abordado esporádicamente algunos aspectos sociales locales de la vida urbana en la ciudad de México (Bassols, 1965-72), no fue sino hasta 1974 que se iniciaron, por parte de Carlos Bustamante, de manera sistemática, los trabajos sobre la problemática socioeconómica urbana desde la perspectiva de la racionalidad económica y social que sugiere la planeación (Bustamante, 1974). Para el desarrollo de su análisis se abordó la problemática de la Ciudad de México y de las políticas económicas urbanas empleadas por el aparato gubernamental, con el objetivo de arribar a algunas recomendaciones para resolver o, al menos, aminorar los problemas ya identificados como graves para esta metrópoli. Las bases teóricas para dicho análisis fueron principalmente las propuestas del uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales sobre la base de la organización social y productiva de los propios habitantes de las regiones, de Dziewonski (1969); del conocimiento y análisis de las fuerzas productivas, de su organización en la división social del trabajo y en la infraes-

tructura económica y social explicados principalmente por autores marxistas como F. Engels (1878), V.I. Lenin (1906-18) y M. Kalecki (1967 y 69), O. Lange (1970), y economistas urbanos como J. Jacobs (1969), B. Malisz (1969), y P.H. Derycke (1971), quienes explican el desarrollo urbano en función de la capacidad de innovación tecnológica de sus poblaciones para salvar los obstáculos económicos, técnicos y sociales impuestos por el propio desarrollo-subdesarrollo y el aprovisionamiento de la infraestructura creada para hacer funcionales a las propias ciudades.

En la década de los ochenta, el Área de Estudios del Desarrollo Regional del IIEC, se convirtió en Área de Economía Urbana y Regional, en donde concurren y contribuyeron con su trabajo académico otros jóvenes investigadores egresados de las carreras de Economía, Geografía, Sociología y de Trabajo Social. Con su incorporación, se amplió la cobertura y tratamiento para el estudio de los fenómenos regionales y urbanos desde diversas perspectivas que ofrecen la economía, la geografía, la sociología y otras disciplinas. Se fundó en 1986 institucionalmente nuestro *Seminario de Economía Urbana*, originalmente con motivo del análisis y reflexión sobre los efectos de los terremotos de 1985. Este foro ha continuado hasta la fecha y a través del cual se han publicado y difundido ya varias publicaciones sobre temas afines. Entre ellos destacan: *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX* (Bustamante, et al, 1989), *Economía y planificación urbana en México* (Bustamante, et al, 1989), *México: planeación urbana, procesos políticos y realidad* (Bustamante, et al, 1992), *Teoría y práctica del desarrollo regional y la regionalización socio-económica* (Bustamante, et al, 1992), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano de México* (Bustamante, et al, 1995).

Paralelamente, se han producido múltiples investigaciones colectivas, como *Aportaciones a la investigación geo-eco-*

nómica regional (Bassols, et al, 1986), el estudio de la *Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (Bassols y González, et al, 1993), en donde confluyeron todos los integrantes de esta área, así como diversas investigaciones regionales individuales, tales como: *30 Años de investigación económica regional en México: el pensamiento y obra del geógrafo Ángel Bassols Batalla* (Delgadillo y Torres, 1990), *Bienestar social y metodología del espacio social* (Torres y Delgadillo, 1990), *Segunda fase de la modernización agrícola en México. Un análisis prospectivo* (Torres, 1990), *Nuevas tendencias en el análisis regional* (Delgadillo, 1991), *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México* (Sánchez, 1991), *Desarrollo regional de Cuba* (Bassols y Delgadillo, 1992), *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos* (Delgadillo, 1993), *Geografía de México* (Delgadillo, 1993), *Geografía regional de México* (Delgadillo y Torres, 1993), *Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización de los mercados* (Delgadillo, Gasca, Torres y otros, 1993), *El abasto alimentario en las regiones de México* (Torres, 1994), *Evolución de las ciudades de México, 1990* (CONAPO, dirigido por Sánchez, 1994), *La población de los municipios de México* (CONAPO, dirigido por Sánchez, 1994), *Los circuitos urbanos de la tortilla. Caso de la ZMCM* (Torres, 1994), *El desarrollo regional en México: antecedentes y perspectivas* (Rodríguez, et al, 1996), *El Centro-Occidente de México* (Sánchez, 1997), *Franjas fronterizas México-Estados Unidos* (Bassols, 1998), *El ambulante en la Ciudad de México* (Bustamante y Barclay, 1998), etcétera), que produjeron otros libros, ensayos, tesis de licenciatura y de maestría, así como diversos artículos especializados y de divulgación.

Los que suscriben este texto constituyen una Unidad académica de Investigación dentro de la estructura general del instituto. Dentro de ella se realizan investigaciones individuales y colectivas que cubren tanto análisis teóricos de carácter estructural como de coyuntura,

así como los de análisis crítico a la política económica de los gobiernos nacionales, estatales y locales, desde la perspectiva de la problemática del desarrollo regional y urbano. Algunos ejemplos de ellos son: *Marginación e ingreso en los municipios de México* (Sánchez, 2000), *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio* (Torres et al, 2001) y *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios* (Delgadillo et al, 2001).

De igual manera, se han generado la mayor parte de los libros de divulgación editados por la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER), dentro de la colección "La región hoy", fruto de los 10 Encuentros Nacionales sobre Desarrollo Regional en México, que se vienen realizando anualmente desde 1995. Esta Asociación civil fue fundada en 1995 por 21 miembros, entre los que se encuentran los investigadores que conforman actualmente esta Unidad. Los temas que se abordan cada año en este foro de discusión, tienen que ver con los avances sobre las cuestiones teóricas y metodológicas del desarrollo urbano y regional, análisis crítico de la planeación y políticas públicas territoriales, estudios de caso, cuestiones de gobernabilidad, participación social y democracia, problemas ambientales del desarrollo regional, etcétera. Algunos ejemplos de dichos productos son: *Desarrollo regional en México: antecedentes y perspectivas*. Vol. 1 (Rodríguez, Serrano y Camarena, coords., 1996), *Desarrollo regional y urbano en México a finales del siglo xx*. Vol. 2: Tomo I. *Teoría y metodologías del desarrollo urbano y regional*, Tomo II. *Análisis y planeación del desarrollo urbano, regional y municipal*, Tomo III. *Globalización y las regiones en México*, Tomo IV. *Medio ambiente y desarrollo regional sustentable* y Tomo V. *Democracia y federalismo. ¿Hacia una nueva política territorial?* (Rodríguez, Serrano y Villar, coords., 1998),

Es a partir de toda esa experiencia de reflexión e investigación acumulada

en lo individual y cada vez más colectiva, que surge el siguiente diagnóstico sobre la política económica y territorial del Estado mexicano que intentan incidir en la organización del país.

II. Diagnóstico del desarrollo regional en México

Un primer nivel de análisis debe partir de la identificación del impacto en la región que tienen las diversas estrategias de desarrollo las cuales cruzan diversas escalas y tipologías: nichos geográficos, enclaves turísticos, distritos industriales, zonas urbanas e incluso las conexiones a nivel de dimensiones globales donde diversos territorios se entrecruzan más allá de su contigüidad o delimitación administrativa, además de que sufren impactos diferenciados según el avance del desarrollo local y la capacidad de soporte hacia el aprovechamiento de los factores externos que actúan en sentido positivo o negativo.

De esta manera, la región se especializa, se diferencia, fragmenta, margina; o bien queda como reserva temporal de los procesos de desarrollo. Estos últimos casos, sin embargo, no representan un destino manifiesto para las regiones, aunque debe reconocerse que siempre están sujetas sus poblaciones a una mayor explotación con los procesos de localización del capital, al margen de un proyecto de desarrollo regional.

En el caso de México, durante el periodo vigente del modelo de economía protegida en casi cuatro décadas de mediados del siglo xx, las regiones, al igual que la economía mantuvieron una fuerte dinámica de desarrollo impulsado por la obra pública, el desarrollo agrícola y la explotación de los recursos naturales. Esto se acompañó a la vez de un proceso de expansión industrial en las ciudades que actuaron como núcleos detonantes de actividades regionales. Este modelo dejó enseñanzas que deben recuperarse a la luz de nuevos paradigmas que



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Desde 1995 se viene realizando anualmente el Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México.

se sintetizan en definir el nuevo rumbo del país en una coyuntura de gran efervescencia regional.

Las políticas públicas de desarrollo regional en nuestro país han transitado sobre un camino de avances y retrocesos, se sostienen, hasta hoy, sobre marcos jurídicos e institucionales disfuncionales y desvinculados de las necesidades de los territorios. La ausencia de una política de estado congruente en materia de desarrollo regional se ha reflejado en el privilegio de los enfoques sectoriales y asistenciales; mientras que las percepciones de corto y mediano plazo, ajustadas a los ciclos políticos, han predominado sobre los horizontes de largo alcance. Las políticas públicas

han tenido un carácter centralizador y jerárquicamente vertical tradicional, en las cuales el Estado, además de ejercer el control de los recursos financieros, ha definido en sus acciones de gobierno a los beneficiarios del desarrollo local y microeconómico.

Si bien en la presente administración se hicieron algunos esfuerzos en materia de política regional y se impulsaron programas catalogados como "regionales", como el Plan Puebla Panamá y el Proyecto de la Escalera Náutica del Mar de Cortés, los esfuerzos se diluyeron al estar orientados de manera sectorial, con limitaciones de inversión pública que ceden el paso a los intereses del gran capital extranacional. Lo anterior explica

la debilidad de los procesos de integración territorial y la permanencia de las desigualdades regionales (cuadro 1).

Ligado a lo anterior, en términos espaciales la mitad de las entidades continúa con un grado de marginación alto y muy alto; y prácticamente no hubo cambios en la presente administración. Si a estos le sumamos las entidades que se encuentran en un grado medio de marginación, constatamos que dos terceras parte de los estados (con excepción de sus ciudades más importantes o sus polos turísticos) han estado excluidos del magro crecimiento económico. Esto evidencia que el dinamismo de las regiones no ha cambiado con las posibles ventajas que la globalización ofrece;

Cuadro 1. México. Índice y Grado de marginación y Lugar nacional por Entidad Federativa, 2000

Entidad federativa	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar nacional
Aguascalientes	944 285	- 0.97340	Bajo	28
Baja California	2 487 367	- 1.26849	Muy bajo	30
Baja California Sur	424 041	- 0.80173	Bajo	27
Campeche	690 689	0.70170	Alto	8
Coahuila de Zaragoza	2 298 070	- 1.20202	Muy bajo	29
Colima	542 627	- 0.68709	Bajo	22
Chiapas	3 920 892	2.25073	Muy alto	1
Chihuahua	3 052 907	- 0.78007	Bajo	26
Distrito Federal	8 605 239	- 1.52944	Muy bajo	32
Durango	1 448 661	- 0.11390	Medio	17
Guanajuato	4 663 032	0.07966	Alto	13
Guerrero	3 079 649	2.11781	Muy alto	2
Hidalgo	2 235 591	0.87701	Muy alto	5
Jalisco	6 322 002	- 0.76076	Bajo	25
México	13 096 686	- 0.60460	Bajo	21
Michoacán de Ocampo	3 985 667	0.44913	Alto	10
Morelos	1 555 296	- 0.35571	Medio	19
Nayarit	920 185	0.05813	Alto	14
Nuevo León	3 834 141	- 1.39258	Muy bajo	31
Oaxaca	3 438 765	2.07869	Muy alto	3
Puebla	5 076 686	0.72048	Alto	7
Querétaro de Arteaga	1 404 306	- 0.10726	Medio	16
Quintana Roo	874 963	- 0.35917	Medio	20
San Luis Potosí	2 299 360	0.72114	Alto	6
Sinaloa	2 536 844	- 0.09957	Medio	15
Sonora	2 216 969	- 0.75590	Bajo	24
Tabasco	1 891 829	0.65540	Alto	9
Tamaulipas	2 753 222	- 0.69053	Bajo	23
Tlaxcala	962 646	- 0.18493	Medio	18
Veracruz - Llave	6 908 975	1.27756	Muy alto	4
Yucatán	1 658 210	0.38133	Alto	11
Zacatecas	1 353 610	0.29837	Alto	12

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

así, sigue siendo la Región Sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) la que mantiene las peores condiciones económicas y sociales, seguida por estados como Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Michoacán, Tabasco, Yucatán, Nayarit, entre otros.

Otros indicadores evidencian aún más el proceso de concentración económica que permanece en nuestro país y que lejos de ser disminuido con la actual política, se acentúa o en el "mejor" de los casos, no sufre cambios significativos.

Así, en tan sólo 5% del territorio nacional se produce 41% del producto interno bruto; (PIB) espacio que corresponde a la Región Centro dónde se localiza el DF y los estados de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla y Tlaxcala en donde se tiene el mayor dinamismo económico nacional. Si a eso le sumamos el PIB de la Región Occidente y la Noreste articuladas a partir de Guadalajara y Monterrey tenemos que poco más de 70% de la riqueza generada en nuestro país se concentra en una tercera parte del territorio. Estas grandes regiones interconectadas, pese a que alojan a tres de cada cinco mexicanos, dejan a miles de poblados fuera de sus circuitos económicos.

En las regiones mencionadas se encuentran los estados tradicionalmente expulsores de población como Michoacán, Jalisco, Guanajuato y otras entidades como el DF, Puebla, Hidalgo. La cifra que se alcanzó en este sexenio no tiene precedente: más de 575 mil personas emigraron cada año del país, lo que equivale a que en toda su administración más de 3 millones 450 mil personas salieron de nuestra nación buscando la oportunidad de superar las condiciones de pobreza en que vivían o la falta de oportunidades para encontrar un mejor empleo. El dato equivaldría aproximadamente a que en 2005 se despoblaran totalmente los estados de Baja California Sur, Colima, Campeche, Tlaxcala y Nayarit juntos. Las proyecciones sobre la situación de nuestro país en este tema son preocupantes

toda vez que el tema de la migración se sigue considerando por parte de Estados Unidos, nuestro vecino, como un caso de delincuencia, en vez de considerarlo como de mercados laborales complementarios, lo cual provoca un continuo tema de tensión internacional.

Las regiones sur y sureste de México, no han sido capaces de mejorar sus condiciones de desarrollo económico y social que les permitan arraigar a su población y abatir sus niveles de pobreza. Esto se debe a que el eje de su economía continúa girando alrededor de actividades productivas de gran dinamismo, pero concentradas en unas cuantas ciudades, tal es el caso del turismo, la explotación de hidrocarburos y la industria maquiladora, principalmente. Estas economías de enclave han impedido una mayor irradiación de los beneficios hacia el conjunto de las entidades federativas y de la región.³

El territorio mexicano enfrenta graves problemas que obstaculizan su integración funcional. El sistema urbano se ha organizado bajo un esquema desequilibrado. Mientras las regiones del Centro y Occidente del país se estructuran a partir de un sistema de 49 ciudades y zonas metropolitanas de diferentes tamaños, en la franja norte y sur del país los sistemas urbanos están integrados por un máximo de 7 ciudades, por lo que se conforman regiones con débiles vínculos de integración interna y externa.⁴

Adicionalmente, también se han producido fuertes impactos entre la población local y regional, predestinándola a asumir un papel de trabajadores y servidores de los grandes empresarios nacionales y extranjeros con una acelerada dinámica de segregación de sus propios espacios para la movilidad y el esparcimiento y aprovechamiento de sus propios recursos naturales.

En la medida que los procesos globales conjugan en sus estrategias de expansión la localización territorial específica de la inversión, con los mercados



FOTO www.pixelperfectdigital.com

*En términos espaciales la mitad de las entidades continúan con un grado de marginación **muy alto** y prácticamente no hubo cambios.*

³ Gasca Z. J. *Diagnóstico funcional del territorio. Regionalización y cambios regionales recientes.*

⁴ *Ibidem.*

potenciales de consumo y una elevada incorporación tecnológica basada en los flujos de información, se abona al falso debate de que la región no existe materialmente y todo se reduce a una visión virtual del territorio. Estos enfoques son en buena medida resultado de la debilidad o indiferencia del Estado frente al fortalecimiento de los procesos de identidad regional y un mal entendimiento de la soberanía nacional que debe partir de la consolidación de la defensa del patrimonio que contienen las regiones. Surge así una primera gran interrogante: ¿será que la región y el desarrollo regional conforman ahora un vacío que requieren un redimensionamiento conceptual y pragmático?

Ante dicho vacío potencial e indiferencia política y gubernamental en donde se anteponen los intereses del mercado, surge otra vez la preocupación ancestral de perder aún más de nuestro territorio patrimonial, pues nuestra historia colonial y postcolonial nos recuerda las grandes extensiones territoriales perdidas debido al centralismo, ambiciones y explotación de los pobladores de regiones remotas mexicanas por las estrategias expansionistas y colonialistas del capital privado asociado con los estados nacionales poderosos, los cuales sí cuentan con proyectos de nación de largo alcance y aprovechan la ambición de los gobernantes y políticos nacionales que facilitan todo a cambio de asegurar patrimonialmente a sus familias y descendientes.

El concepto clásico de región como delimitación espacial, es resultado de un largo proceso de construcción de identidades y de relaciones socioeconómicas que no ha sufrido grandes transformaciones. Lo que en todo caso ha cambiado son las intensidades en los ritmos de inversión que ahondan las desigualdades interregionales en la medida que se dirigen hacia nichos específicos de algunas regiones y ciudades, al margen de una visión estratégica del desarrollo local; de aquí surgen nuevas categorías

territoriales que provocan distorsiones conceptuales, pero no modifican la necesidad de propiciar procesos de desarrollo en todas las modalidades y en todas las escalas potenciales de la región.

El tipo de desarrollo que podemos entender como regional y que se pretende actualmente en México, se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no son recientes, ni como producto de una reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital, a escala mundial, de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como reservas territoriales en determinados países y que se convierten, por su localización y disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y por esa vía, su incorporación de facto a los mercados globales.

Las implicaciones socioeconómicas y los nuevos retos para las regiones con ventajas competitivas en recursos naturales, mercados laborales y posición estratégica plantea la necesidad de incorporar nuevas reflexiones teóricas que den cuenta de los procesos de reinserción global de las regiones, redefinición de circuitos económicos territoriales, avance de los procesos de integración comercial e impacto sobre el uso más extenso de recursos naturales estratégicos.

La política macroeconómica de desarrollo, influenciada más en favor de los factores exógenos, canaliza recursos sin control hacia nichos territoriales específicos, sobre todo para los mercados de las grandes ciudades. Esto ha contribuido al debate sobre la existencia o inexistencia de las regiones, lo cual sólo provoca afectaciones a la identidad regional y local, que como elemento de cohesión requiere estar presente en los procesos de desarrollo territorial. No obstante, es innegable que la región existe como proceso de construcción histórico social y se apega al paradigma de la transformación territorial que induce el proceso de desarrollo.

Una síntesis de nuestro diagnóstico sobre el desarrollo regional de México y las políticas regionales se resume a continuación:

- 1 El bajo crecimiento económico y la contracción del empleo formal reducen las oportunidades y el ingreso real de la población.
- 2 Las grandes ciudades enfrentan procesos crecientes de informalización y precarización del empleo, subempleo y desempleo.
- 3 La emigración hacia **EUA** provoca la pérdida de capital humano en los lugares de origen, y las remesas se utilizan sobre todo en el consumo básico de supervivencia, con escasez de proyectos productivos que impiden un desarrollo sustentable.
- 4 Las personas, los hogares y las regiones enfrentan una elevada desigualdad en el ingreso que se asocian en el polo más atrasado con la falta de oportunidades, pobreza, marginación y bajo desarrollo humano, como se observa en muchos estados y municipios del país (ver figura 1).
- 5 La pobreza en términos absolutos se ha mantenido entre 1992 y 2005 en prácticamente los mismos niveles, aunque se haya reducido en términos relativos. Hay mayor pobreza de patrimonio y rezagos socioeconómicos en los estados del Centro y el Sur. Chiapas, Guerrero y Oaxaca se mantienen persistentemente en los lugares más bajos de desarrollo humano y en los más altos de pobreza, marginación y desigualdad. Estos tres estados sumados a Veracruz, Estado de México y Puebla concentran la mitad de la pobreza nacional (no obstante que México y Puebla han sido de los más dinámicos en términos de crecimiento económico e industrialización). Doce entidades de todo el país alcanzan 74% de la pobreza nacional. En 522 municipios

Figura 1. Grado de marginación por entidad federativa, 2000.



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

la pobreza está representada en más de 60% de ella.

6 Los procesos de urbanización y metropolización se caracterizan por la segregación socio-espacial. El sistema de ciudades muestra una elevada concentración económica y demográfica de alta primacía y la Zona Metropolitana del Valle de México está en la cúspide.

7 La ocupación irregular del suelo y el aumento de la vulnerabilidad ante desastres naturales significan mayor riesgo para los habitantes y presión sobre los recursos públicos.

8 Debido a los obstáculos políticos e institucionales, que muestran cada vez más abiertamente su carácter clasista, han provocado un desarrollo urbano y regional polarizado y han debilitado la planeación de mediano y largo plazos, así como la coordinación intersectorial e intergubernamental. Se han priorizado las políticas públicas de corte asistencial, regresando de alguna manera al estado benefactor y se ha cedido el escaso terreno ganado al interés particular del gran

capital en las inversiones productivas de interés social.

9 Los rezagos en la infraestructura, el equipamiento y los servicios se han convertido en límites impuestos por el propio Estado al cabal funcionamiento del sistema urbano nacional, lo que representa la pérdida de competitividad económica regional y nacional en la globalización a pesar de los tratados comerciales vigentes.

10 Los espacios públicos para la participación social democrática y la persistencia de modalidades verticales y de espacios privados en la toma de decisiones operan en contra del desarrollo local.

11 El control, el seguimiento, la evaluación, la retroalimentación y la rendición de cuentas son prácticas manejadas de manera discrecional por el aparato burocrático gubernamental y vicia los procesos de planeación para el desarrollo.

12 El marco institucional incierto provoca desconfianza en la inversión de



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

Las grandes ciudades enfrentan procesos crecientes de informalización y precarización del empleo, subempleo y desempleo.

capital que no ha tenido intereses previos de asociación con los niveles de gobierno.

Ante este panorama, ¿cuál debe ser entonces esa nueva agenda para el desarrollo regional?

III. Agenda propuesta

Una agenda regional debe considerar el debate entre sus actores desde la perspectiva de la gestión de recursos para el desarrollo, adecuado con los avances tecnológicos pero considerando la capacidad de soporte de la región para absorber los cambios.

Las regiones deben incorporar el criterio de competitividad en varios niveles: a partir de las posibilidades de aprovechamiento de los recursos del entorno local, pero también de la incorporación de recursos financieros externos que eleven la educación y capacitación de la población para mejorar el capital humano.

Un nuevo planteamiento de desarrollo regional en México, debe considerar lo siguiente:

- a. Identificar y fomentar el potencial de desarrollo que puedan tener los ámbitos locales y las fuerzas sociales endógenas que puedan desarrollarlos en base a sus ventajas comparativas.
- b. Diseñar e instrumentar planes y programas regionales que consideren las dinámicas históricas, con una perspectiva de sustentabilidad y las ventajas tanto para el capital como para la población local y regional.
- c. Reactivar las regiones segregadas con una amplia participación social y recursos financieros
- d. Desarrollar infraestructura de todo tipo, que considere el beneficio para los pobladores locales, con inversiones y apoyo empresarial, que alienten las

capacidades endógenas y la competitividad regional.

Condiciones para la agenda

Los planes y programas de gobierno (tanto federal como estatales y municipales) deben tener al menos una política pública explícita en materia de desarrollo regional, respaldada con un marco institucional y jurídico, pero que además incorpore mecanismos para descentralizar la toma de decisiones y los recursos públicos. En primer lugar la globalización de la economía seguirá planteando nuevos retos en las condiciones de competencia y competitividad de las naciones, pero también en los mercados de tierra y de bienes y servicios de cada una de las regiones, ciudades y municipios. Por su parte, la transición hacia un régimen de alternancia de las fuerzas políticas hegemónicas de los partidos políticos que han detentado el poder, configuran rápidamente una nueva geografía del crecimiento y ocupación del territorio, atractivo para la expansión del capital, ignorando los principios de soberanía y seguridad nacional y segregando al resto de los sectores sociales nacionales acostumbrados a convivir y sobrevivir con los principios sociales de libertad y soberanía que nos legó nuestra Revolución Mexicana de 1910-17, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con sus principios heredados de las constituciones precedentes. Por estas razones es que creemos encontrarnos en una fase de la historia que hace necesario y urgente un mayor compromiso y participación de la sociedad (obreros, empleados, académicos, estudiantes, amas de casa, microempresarios, comerciantes, profesionistas y técnicos en general) en los temas de interés público, nacional, local y de gobierno.

Es el momento de impulsar las ofertas alternativas de desarrollo territorial y regional sustentables que puedan orientar las acciones de descentralización



FOTO www.pixelperfectdigital.com

*Los planes y programas de gobierno deben tener **al menos** una política pública explícita en materia de desarrollo regional, respaldada con un marco institucional y jurídico.*

genuina del poder político dentro del marco jurídico e institucional que anteponga la seguridad nacional y nuestro desarrollo sustentable. Las agrupaciones regionales y sus diversos sectores sociales pueden convertirse en guardianes de los procesos de crecimiento geo-económico y social y verdaderas instancias de negociación o consulta para los diversos planes, programas y proyectos de desarrollo que intenten modificar —en un sentido u otro—, los patrones de ocupación de nuestro territorio mexicano se vuelven así espacios importantes de mediación para la construcción de proyectos políticos y gestión del desarrollo.

De esta manera, el desarrollo regional adquiere un nuevo significado pues se vuelve un concepto articulador de las políticas y las estrategias de desarrollo de los gobiernos y la sociedad civil en territorios específicos. La planeación y toma de decisiones, basadas en estrategias de desarrollo regional, tienen que ser reconocidas como instrumentos para favorecer la integración de los diferentes sectores y actores que intervienen en los procesos de desarrollo.

El gran reto es entonces generar nuevas “reglas del juego”, es decir acuerdos políticos e institucionales que contribuyan a fortalecer mecanismos eficientes de descentralización política y fiscal, así como mejores instrumentos de política pública y la construcción de capacidades propias de las entidades federativas que permitan propiciar y fortalecer esquemas de gestión del desarrollo.

Resumiendo, podemos enlistar nuestra agenda propuesta para las próximas administraciones gubernamentales:

Agenda propuesta por esta Unidad de Investigación:

- 1 Evaluar los programas territoriales del gobierno de Vicente Fox como el Plan Puebla Panamá, el Programa de Desarrollo de las Fronteras, el Programa de Micro-Regiones, el Programa de Ordenamiento Territorial, el Programa Hábitat, entre otros, para hacer los ajustes necesarios, corregir objetivos e instrumentos y formular una nueva política regional de desarrollo de mediano y largo plazos.
- 2 Promover políticas territoriales integrales (sociales, económicas, ambientales y culturales) considerando las escalas meso-regional y de región media para disminuir los desequilibrios en el país.
- 3 Incentivar el crecimiento económico con estrategias de desarrollo endógeno y aprovechar oportunidades externas con proyectos productivos sustentables.
- 4 Empezar una verdadera descentralización administrativa, que conlleve una distribución más equitativa de los recursos federales hacia los estados y municipios, para reducir socio-espacialmente la desigualdad y la pobreza, con énfasis en los estados y regiones de mayor atraso.
- 5 Fortalecer la participación ciudadana y su inclusión en el diseño e instrumentación de las políticas, programas y proyectos de orden regional y local que involucre sus ámbitos territoriales y sociales.



FOTO www.pixelperfectdigital.com

*Es el momento de impulsar las ofertas alternativas de desarrollo territorial y regional sustentables que puedan orientar las acciones **de descentralización.***



FOTO Stockbyte Agriculture (banco de imágenes)