

ASPECTOS BÁSICOS QUE DEBE ATENDER UNA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO EN MÉXICO EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

NORMAND EDUARDO ASUAD SANÉN*

I. ANTECEDENTES

El problema regional, hoy en día en nuestro país, se considera como uno de los principales retos para la política económica y social. Los cambios recientes en la economía nacional a partir de la apertura de la economía mexicana a principios de la década de 1980, se han caracterizado por reforzar las diferencias y desigualdades económicas y sociales entre entidades federativas. Sin duda, el problema principal radica en conciliar el modelo de desarrollo económico nacional orientado hacia el mercado internacional, que se caracteriza por la integración del país a la economía mundial con las grandes desigualdades económicas y sociales a nivel regional y urbano. La apertura externa y la liberalización de la economía han propiciado cambios en el funcionamiento de las economías regionales y en las políticas que es necesario analizar y estudiar.

Manuscrito recibido en septiembre de 1998; versión final, febrero de 1999.

Agradezco los comentarios y sugerencias de los dictaminadores de la revista, aclarando que el contenido es exclusivamente de mi responsabilidad.

* Titular de la Cátedra Extraordinaria en Economía Regional y Desarrollo Urbano, y profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía, UNAM.

El problema regional aparece por una parte como reivindicación política y social de grupos y áreas geográficas del país, que destacan por su condición de pobreza extrema. Por otra parte, con el consenso general sobre la necesidad del cambio en el sistema federal de toma decisiones públicas mediante la descentralización de acciones y el impulso al desarrollo económico y social de las entidades federativas. De acuerdo a estos planteamientos cabría preguntarse ¿cuáles son las tendencias del desarrollo regional y urbano y cuáles las opciones de política futuras?

De aquí la importancia de identificar los aspectos fundamentales de los problemas y tendencias del desarrollo regional y urbano de México, así como la política que se está aplicando, a fin de identificar los aspectos básicos que debe contener para el corto, mediano y largo plazo en el país.

Objetivos del ensayo, metodología y conceptos

En consecuencia el propósito del ensayo es identificar los principales elementos que debe contener la política de desarrollo regional y urbano a nivel nacional, a fin de estar en condiciones de enfrentar los problemas y retos futuros del desarrollo regional y urbano en el país, en caso de continuar las tendencias actuales.

En particular, nos interesa:

- 1) Definir y analizar las principales características y tendencias del desarrollo regional y urbano.
- 2) Analizar y examinar las principales políticas que explícita e implícitamente tengan relación con el desarrollo regional y urbano del país.
- 3) Identificar, definir y proponer los principales elementos para la formulación futura de la política de desarrollo regional y urbano a corto, mediano y largo plazo del país.

El ensayo se integra del siguiente contenido: 1) análisis de la estructura y condicionantes básicas del desarrollo regional y urbano; 2) políticas de desarrollo regional y urbano; 3) perspectivas y tendencias relevantes y

4) aspectos básicos que deben contener las políticas de desarrollo regional y urbano a corto, mediano y largo plazo.

Este tipo de análisis y las propuestas que de él se deriven, las consideramos de gran importancia para la formulación de la política económica y del desarrollo económico y social del país. El debate político y académico sobre la reforma del Estado y la política de desarrollo a nivel nacional y regional ocupa un lugar importante por sus implicaciones y posibilidades para el desarrollo económico y social de nuestro país. De ahí la importancia de identificar las opciones futuras de política. Por lo que con este trabajo pretendemos proporcionar elementos que contribuyan a su discusión y toma de decisiones.

Análisis de la estructura y condicionantes básicas del desarrollo regional y urbano

El análisis¹ se orienta a caracterizar los aspectos centrales sobre los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano del país, identificando los retos futuros, de continuar las tendencias actuales. Se destacan los principales aspectos distintivos del patrón sectorial que expresan el reforzamiento del dualismo económico y a resaltar los elementos principales del patrón del desarrollo regional y urbano del país, precisando por zonas y regiones geográficas los atributos que las distinguen.

1. Problemas estructurales del desarrollo sectorial

El crecimiento económico desde inicios de la década de 1980 se caracteriza por ampliar y fortalecer el desarrollo desigual de la estructura productiva en forma dual² y por los desequilibrios estructurales de la

¹ La metodología empleada la elaboramos considerando los análisis de Carrillo Arronte, 1973, Pedro Fernando, 1977 y Escudero, Goméz, Necochea, Pumarino y Wroebel, 1976.

² El desarrollo dual se caracteriza por dar lugar a la formación y coexistencia de actividades económicas modernas y tradicionales.

producción y del empleo, los cuales limitan, marginan y empobrecen a grandes segmentos de la población. Tendencias y características que ya se presentaban en forma importante desde inicios de la década de 1970.³

Los problemas estructurales del desarrollo económico y social han propiciado el desarrollo desigual de los sectores productivos, dando lugar por un lado a un proceso de terciarización, desindustrialización⁴ y reducción significativa del sector primario de la economía.⁵ Por el otro, a la disminución relativa del empleo primario, a la expulsión del empleo agropecuario e industrial y a su desplazamiento hacia los servicios, principalmente de baja productividad.

En consecuencia, identificamos en su comportamiento la interacción de dos fuerzas: *a) el dualismo sectorial y b) el crecimiento ilimitado de la oferta de mano de obra frente a su demanda.*

De hecho la estructura productiva además de presentar los desequilibrios sectoriales acusa el desplazamiento de los recursos y de la mano de obra del sector primario e industrial a los servicios. El PIB de servicios aumentó su participación, ya de por si importante desde la década de 1970, en 1980 contribuyó con el 57% del PIB y el 44% del empleo,

³ Carrillo Arronte Ricardo , *op. cit.*, pp. 43-77.

⁴ El dualismo industrial se caracteriza por propiciar que el sector moderno mantenga su participación al intensificar el capital y reducir el empleo para ajustar su competitividad mientras que el sector tradicional se distingue por aumentar su participación en la producción y el empleo con la expansión de las micro, pequeñas y medianas empresas, que representan una alternativa de empleos e ingresos a la población trabajadora. En 1980, los grandes establecimientos industriales, el 15%, aportaban el 79% del valor agregado y el 66% del empleo, para 1994, sólo aportaron respectivamente el 69% y el 55 por ciento. Por su parte, el número de microempresas se duplicó de 1988 a 1994, pasando de 120,747 a 243,107. Ortiz Crúz Etelberto, 1997 e INEGI, 1994.

⁵ El PIB agrícola ha ido perdiendo importancia, en 1995 aportó el 7.6% del PIB total y el 25% del empleo total, mientras que para 1980 aportaba el 8.2% y el 28 por ciento respectivamente. Aunado a esa tendencia, se agrega el constante deterioro de los salarios agrícolas, los cuales permanecen rezagados con respecto al total y su tendencia es a ensanchar esa brecha. En 1980, representaban una quinta parte, para 1992 representaron una sexta parte del salario medio, OCDE (a) 1997.

creciendo su contribución relativa para 1994, respectivamente con el 68% y el 54 por ciento. La mayor aportación, el 90 por ciento, corresponde a la actividad comercial y a los servicios.⁶

La importancia de la expansión de los servicios es aún mayor, si se considera la ocupación que genera el sector informal de la economía. Se estima que el 35% de la población activa total se encuentra en actividades informales, de las cuales según INEGI, el 50 por ciento se encuentra en la ciudad de México.⁷

De hecho el crecimiento de los servicios refleja los problemas estructurales y duales de la estructura económica, en la que interactúan el crecimiento poblacional y la gran importancia que tiene la población joven y la incapacidad productiva para la generación de empleos.

Se estima que el sector formal de la economía sólo genera alrededor de 500,000 empleos al año, frente a una oferta de mano de obra de entre 1,000,000 y 1,200,000 trabajadores al año, por lo que se tiene una elevada tasa de desempleo.⁸ De aquí que la falta de ocupación productiva y los bajos salarios han propiciado la expansión de las actividades informales, que son una medida del subempleo y desocupación de la mano de obra. En consecuencia, las desigualdades sociales se han agravado, para 1993 se estimó que la población en condiciones de pobreza con ingresos menores al salario mínimo ascendió a 22 millones de habitantes, es decir una cuarta parte de la población total, encontrándose la mitad en condiciones de pobreza extrema. La pobreza se encuentra a nivel urbano y rural, destacando su concentración en estas últimas localidades, principalmente indígenas, población que se estima en alrededor de 5 millones de habitantes, localizados en todo el país, no obstante gran parte de ella se encuentra en las entidades federativas de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, resaltando Oaxaca por participar con el 50 por ciento del total.⁹

⁶ Nacional Financiera, 1990 y Cuentas Nacionales 1988-1994.

⁷ OCDE, (b), 1998, p. 25.

⁸ Ruiz, Durán Clemente, *La Jornada*, México D.F., martes 16 de junio de 1998, p. 17.

⁹ OCDE, (b), 1998, p. 24.

Los problemas estructurales del desarrollo económico y social se expresan espacialmente dando lugar a las desigualdades económicas y sociales entre regiones, las cuales se manifiestan mediante la concentración y dispersión de la actividad económica y la población en el territorio nacional. Su expresión poblacional y física se muestra en el tipo de desarrollo de los asentamientos humanos, que conforman el sistema de localidades urbanas y rurales.

2. Patrón del desarrollo regional y urbano

El desarrollo regional mantiene sus características de concentración económica y poblacional, en las regiones tradicionales que se conformaron desde la década de 1970, no obstante que se presentan cambios a nivel intraregional, producto de la apertura económica y de la orientación externa de la economía, no han sido suficientes para alterar los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano, los cuales se caracterizan por una reconcentración y desigualdad económica y social creciente.

Delimitamos regionalmente, el país por su conformación física, económica, espacial y social, en tres grandes zonas: centro, norte y sur; en las cuales a su vez se identifican 9 regiones.

El patrón de desarrollo regional se caracteriza por su elevada concentración económica y poblacional en unas cuantas regiones y localidades urbanas, producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración del capital fijo y en las productividades globales y sectoriales de sus economías.

2.1. Zona centro y regiones

En 1993, la zona centro contribuyó con más de la mitad de la producción nacional, es decir con el 59.9%, destacando la participación de las regiones centro 43.6%, centro occidente 9.5% y centro norte 6.8 por ciento.

Proporciones muy semejantes a las que alcanzaba la zona centro y sus regiones en el año 1970.¹⁰

Por otra parte, la zona centro concentra las principales regiones económicas del país, con las siguientes características:

1. Centro: agropecuario e industria manufacturera: textiles, papel, química y maquinaria, equipo y servicios gubernamentales.
2. Centro occidente: agropecuario y manufactura: industria de alimentos, textiles y madera.
3. Centro norte: agropecuaria, minería y manufactura: alimentos, textiles, metálicas básicas; electricidad, transportes y servicios comunales.

Por otra parte, las regiones en su interior destacan por sus diferencias en especialización económica, lo que indica en cierta forma su complementariedad y diversificación.

En la generación de empleos sobresale también la zona centro, ya que a nivel nacional contribuye con más de la mitad, el 54.1%, concentrando la región centro dos terceras partes del total. Además de concentrar el 45.3% del empleo agropecuario, 57.8 por ciento del empleo industrial y alrededor de la mitad de los servicios. Lo que muestra la diversificación de su estructura de empleo, en la que predominan los servicios, industria y actividades agropecuarias.¹¹

Así mismo, la concentración económica y de empleos se combina con altos índices de productividad del trabajo en la región centro, que es la segunda más alta en el país, destacando también por ubicarse en el segundo lugar en productividad industrial. Contrastó por otra parte, la baja productividad del sector agropecuario, ya que ocupa el séptimo sitio a nivel nacional.

La región centro occidente presenta una de las más bajas productividades del país, ocupando el sexto, de nueve sitios, principalmente debido

¹⁰ Cuentas nacionales de INEGI, 1970-1993.

¹¹ Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras 1990*, 11a edición, México, 1990.

a su baja productividad industrial, puesto que ocupa el séptimo lugar de importancia. A pesar de ello, resalta esta región por ocupar el cuarto lugar en la productividad del sector agropecuario a nivel nacional. Por último, la región centro norte, se distingue por sus bajas productividades globales, industriales y agropecuarias, ya que respectivamente ocupan el séptimo, noveno y quinta posición a nivel nacional.¹²

Aunado a los procesos de concentración económica, la zona centro se distingue por su elevada concentración de la población total, urbana y rural del país. Dado que contribuye con el 54.1% del empleo, el 54.2% de la población total, el 57.5% de la población urbana y el 45 por ciento de la población rural.¹³

De aquí que se distinga por un acelerado proceso de urbanización, que se caracteriza por un elevado nivel de concentración de la población en grandes localidades urbanas mayores de 500,000 habitantes y por el desarrollo de sistemas urbanos metropolitanos. La ciudad de México incluyendo la zona metropolitana, concentra 67% de la población urbana de la región. Además del total de la población urbana a nivel nacional, 8 ciudades contienen el 58% de la población urbana, destacando la ciudad de México con el 30% y las ciudades de la región centro de Puebla-Tlaxcala, con el 4% y Toluca 2%. De las otras regiones, resaltan las ciudades de Guadalajara y Monterrey, respectivamente con el 6% y el 5 por ciento.¹⁴

La importancia urbana de la zona centro es significativa, ya que del total de la población urbana de la región, 38.3 millones de habitantes, es decir el 78% del total, se distribuye en 14 localidades urbanas con 13.7 millones de habitantes, es decir el 36 por ciento de la población urbana en ciudades mayores de 500,000 habitantes.

¹² Elaboraciones propias con base en datos del producto y la población.

¹³ Censos de Población 1970-1990, INEGI.

¹⁴ Garza, Gustavo, "Planeación y Gestión Metropolitana", en *Federalismo y Desarrollo*. Diciembre 1997, p. 108.

De hecho, los niveles de concentración, sobre todo de la región centro son muy elevados, por lo que han dado lugar a un nuevo fenómeno urbano-regional, la formación de una región megalopolitana¹⁵ que se caracteriza porque “el ámbito de concentración de la población y de la actividad económica no es ya la ZMCM, sino se ha ampliado a la región centro del país. Los efectos de expansión y dispersión del crecimiento metropolitano se han extendido a las regiones de Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Querétaro, Pachuca y Tizayuca, generándose relaciones funcionales de tal intensidad que podría hablarse de una zona megalopolitana”.¹⁶

A pesar de la importancia de los centros urbanos, destaca también la cuantía de la población rural de la zona centro, dado que el 22% de la población de la región se localiza en centros rurales, es decir alrededor de 10.8 millones de habitantes se distribuyen en 135,830 localidades de menos de 2,500 habitantes.

2.2. Zona norte y regiones

La zona norte del país en 1993, ocupó el segundo lugar en importancia por su contribución a la producción nacional con el 24.5% del total nacional. El grupo de regiones que integran la zona Norte del país, se integra por norte-golfo 9.0%, norte-pacífico 8.4% y norte 7.1 por ciento.

Además, sobresale su especialización a nivel nacional, lo que muestra la diversificación de su estructura productiva, destacándose en las siguientes actividades económicas:

1. Norte pacífico: agropecuaria, electricidad, manufactura, turismo, transportes, servicios financieros y comunales.

¹⁵ Asuad, Normand, (1996, b y c).

¹⁶ Arias, Rafael y Boris, Graizbord, “Perspectiva del Crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en *Vivienda*, vol 13, núm 1. 1988.

2. Norte: agropecuaria, manufactura: alimentos, madera, papel, minerales no metálicos, industrias metálicas, maquinaria y equipo; transportes y servicios financieros.
3. Norte-golfo: manufactura de alimentos, productos metálicos básicos y productos de minerales no metálicos, petróleo y transportes marítimos.

La zona norte, destaca también por ocupar la segunda posición como generadora de empleos en el país, contribuyendo con el 23.2%, distribuyéndose equitativamente en alrededor del 7.7% en promedio por entidad federativa. Destaca en la estructura el 15% del empleo agropecuario, 21% del empleo industrial y alrededor del 34 por ciento de los servicios. Por su estructura de empleo predominan los servicios, industria y actividades agropecuarias, presentando variaciones en cada región. En la norte y norte-golfo, predominan la industria y los servicios; mientras que en la norte-pacífico, el empleo en servicios y el agropecuario está al mismo nivel.

La región norte-pacífico se distingue también por ocupar el segundo lugar en la productividad agrícola, no obstante que sólo ocupa la quinta posición en la productividad total y en la actividad industrial a nivel nacional. No obstante, el primer lugar en la productividad agrícola lo ocupa la región norte, a pesar de ocupar la cuarta posición en la productividad total y la sexta en la actividad industrial a nivel nacional. Por último, destaca la región norte-golfo por tener el tercer sitio en la productividad nacional, agrícola e industrial a nivel nacional.

Por concentrar población, la zona norte se distingue ocupando la segunda posición ya que participa con el 22.5% de la población total, el 24.9% de la población urbana y el 15.9 por ciento de la población rural.

Extrañamente, el desarrollo urbano de la zona norte, se caracteriza por tener un elevado nivel de concentración, ya que a pesar de la importancia que tienen las actividades agropecuarias, la mayoría de la población de la región, el 81%, se asienta en localidades urbanas, concentrándose sólo en unas cuantas localidades urbanas, ya que 9 localidades con más de 500,000 habitantes aportan el 38% de la población urbana. Destaca la ciudad de Monterrey con el 5 por ciento de la población urbana total y el

desarrollo de varias zonas metropolitanas. Contrastando la reducida, relativamente hablando, población rural con 3,834,617 habitantes se distribuye en 65,293 localidades menores de 2,500 habitantes.

2.3. Zona sur y regiones

La zona sur del país es la que menos contribuyó en 1993 a la producción nacional con el 15.6% del PIB, aportando las regiones sur-golfo: 6.2%, suroeste-pacífico 5.3%, y sureste-golfo 4.1 por ciento.

No obstante, la zona sur presenta una estructura económica diversificada que se especializa a nivel nacional en las siguientes actividades:

1. Sur-golfo: agropecuaria, minería y manufactura: alimentos, química-petróleo y derivados, productos de minerales no metálicos e industrias metálicas, electricidad y turismo.
2. Suroeste-pacífico: agropecuaria y manufactura: alimentos, textiles, madera, papel, química-petróleo; construcción, electricidad, turismo y servicios financieros.
3. Sureste-golfo: minería y manufactura: alimentos, madera, papel; y turismo.

La zona sur, es la última en importancia por la generación de empleos ya que contribuye con el 22.6% del total nacional, no obstante su participación es muy elevada si se considera que sólo contribuye con alrededor del 16 por ciento del PIB. Más aún, se distingue por concentrar la mayor parte de la población empleada en actividades agropecuarias, en las regiones más pobres, suroeste-pacífico y sur-golfo, más de la mitad de la población se emplea en ese sector.

La región sur-golfo sobresale también por su muy baja productividad global y agrícola, ya que ocupa el octavo y noveno lugar respectivamente, a pesar de que en la productividad industrial ocupa la cuarta posición. Sobresale, la región suroeste-pacífico, por ocupar el último sitio a nivel nacional con excepción de la industria que ocupa el penúltimo lugar.

Paradójicamente, la región sureste-golfo presenta la productividad más alta del país, por la importancia de la industria petrolera y gas de

Campeche y por los efectos del comercio y turismo en Campeche y Quintana Roo. No obstante, la productividad agrícola refleja en realidad la situación de esta región, dado que en esta actividad se emplea la mayor parte de la población, ocupando el sexto lugar a nivel nacional.

De aquí que no sea extraño, que gran parte de la población de la zona sur se encuentre en niveles de pobreza y en situación de pobreza extrema.

En consecuencia, la zona sur destaca por ser la de mayor importancia en población rural del país, además de concentrar casi una cuarta parte de la población total. La región participa a nivel nacional con el 23.3 por ciento de la población, 39.1% de la población rural y el 17.6% de la urbana. Sobresale también, por una elevada dispersión del patrón de asentamientos rurales. El 45 por ciento de la población total se concentra en 69,701 localidades rurales mientras que la población urbana se caracteriza por una mayor dispersión poblacional en los centros urbanos. El 37 por ciento de la población urbana se encuentra en ciudades pequeñas hasta de 20,000 habitantes mientras que en una posición extrema 2 localidades urbanas contienen el 10 por ciento de la población urbana de la zona sur.

3. Políticas de desarrollo regional y urbano

El análisis de las políticas regionales y urbanas se inicia, considerando como criterio para su selección la prioridad e importancia que tienen en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.¹⁷ Posteriormente, se analizan, caracterizan y evalúan. Cabe aclarar que en su evaluación, se considera su pertinencia como opción de política futura para resolver los principales problemas del desarrollo regional y urbano del país de acuerdo a las perspectivas y tendencias que observamos.

¹⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, Introducción, capítulo 3, Nuevo Federalismo; p. 59; y capítulo 4, Desarrollo Social, pp. 73- 123, México, 1995.

Las políticas que se analizan son las siguientes: 1) descentralización y federalismo fiscal, 2) política social, y 3) programas sectoriales relevantes. En el primero, se estudian los principales avances de la descentralización y las características del federalismo fiscal, mientras que en el examen de la política social, se estudia la estructura del gasto y la importancia y elementos constitutivos en desarrollo regional y urbano, examinando también su complemento con los programas sociales de alimentación, educación y salud. Por último, se examinan muy brevemente las políticas sectoriales industriales, agrícola y desarrollo urbano. A continuación, presentamos en forma sintética los principales elementos que se derivan de dicho análisis:

- a) Los problemas del desarrollo regional y urbano se consideran esencialmente como políticos y sociales, a pesar de los desequilibrios económicos y sociales entre entidades federativas. Se caracterizan por orientarse en dos sentidos: 1) a disminuir las diferencias en la 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, y 2) a reducir la desigualdad de oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura social de la población de las diversas entidades que integran el territorio nacional, a través de la política social.
- b) Las políticas se conciben como medidas compensatorias del comportamiento económico desequilibrante. Dado que la política económica se sustenta en la apertura externa y en la liberalización y privatización de la economía, como medio para ampliar la eficiencia y productividad del país, lo que implica como principal meta el crecimiento de la economía, y la creación de empleos que requiere la población del país. Por lo que se considera que las regiones deben de ajustarse en función del mercado y converger en el crecimiento económico eliminando las desigualdades económicas y sociales, de tal forma que aquellas regiones que presenten problemas en su ajuste o su inserción, deban ser atendidas mediante la política social y fortalecidas sus instituciones mediante el federalismo fiscal mejorando su infraestructura y bienestar social.
- c) Los recursos fiscales para el desarrollo regional son muy limitados, no obstante se gastan en forma difusa y atomizada, en un contexto de escasez de recursos, altamente dependiente del ingreso sobre la renta y el impuesto al valor agregado a nivel federal, lo que representa serias limitaciones para su utilización como instrumento de desarrollo. Aunado a lo anterior, la ineficiencia y el tipo de gasto

en infraestructura no directamente productiva, limita más aún su efectividad. De ahí la conveniencia de definir alternativas de gasto que se orienten en forma eficiente y efectiva a atender los problemas centrales del desarrollo regional y urbano del país. En los que tanto el destino como la organización para su ejercicio son determinantes.

- d) Las políticas sectoriales se orientan a fortalecer e impulsar la competitividad industrial y agrícola y a dotar al territorio de la infraestructura necesaria, no obstante están limitados por su orientación, predominantemente sectorial, y por las deficiencias de coordinación para su aplicación.

4. Perspectivas y tendencias relevantes

Las perspectivas y tendencias relevantes tanto del desarrollo regional como de la política, presentan una serie de retos y limitaciones, ya que de mantenerse su orientación actual propiciarían la reproducción y crecimiento de las desigualdades económicas y sociales a nivel nacional y regional. De aquí que se plantee la necesidad de acciones correctivas del Estado que den solución a las fallas del mercado y que consideren las restricciones y limitaciones de la participación estatal en el desarrollo. Por lo que se propone la participación estatal a través de la planeación como instrumento de previsión, orden y concertación. Además, se recomienda la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano por los problemas estructurales que presenta.

4.1. Efectividad de la política de reformas: la necesidad de la acción estatal y de la política de fomento económico para el desarrollo regional

El desarrollo económico y social ha sido desigual y concentrado, por lo que el dualismo en el desarrollo agrícola, industrial y comercial se ha profundizado por la competencia en los mercados, expandiéndose las actividades orientadas a los mercados externos, sin internalizar sus efectos para impulsar la actividad económica en el país, mientras que los sectores que atienden el mercado interno enfrentan problemas por la caída de la capacidad de compra y del poder adquisitivo por los reducidos y deteriorados salarios.

La recuperación económica no ha podido reducir los problemas de falta de empleo, y pobreza, como lo muestra el crecimiento del sector informal, la permanencia y crecimiento de la pobreza rural y el de la población en condiciones de pobreza extrema. En el mejor de los casos, la población se ha desplazado al mercado de EUA y a las zonas urbanas, en las que aparece como pobreza urbana y crecimiento del sector informal de la economía.

El funcionamiento del mercado, por sí mismo no soluciona los problemas estructurales que enfrenta la economía mexicana, dada la heterogeneidad tecnológica y económica que presenta la organización de la actividad productiva en la agricultura, industria, servicios y comercio. Además de los que propicia el crecimiento de la población y los factores culturales e institucionales.

De aquí que se requiera la orientación de la política de desarrollo regional y urbano, que se encamine al impulso del desarrollo económico y social, en forma deliberada tanto sectorial como regionalmente, a fin de elevar la producción, empleo e ingresos de la población.

4.2. Los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano: el carácter estratégico y necesario de la política regional

El progreso económico y social se ha concentrado en las regiones más ricas, particularmente en sus grandes ciudades, lo que ha propiciado que las desigualdades económicas y sociales se incrementen. Este proceso, se caracteriza por reconcentrar la actividad económica y la población en sólo unas cuantas regiones y centros urbanos y por difundir el crecimiento económico a la periferia de manera parcial y selectiva.

La reconcentración económica y poblacional, lejos de propiciar la eficiencia productiva y el desarrollo, provoca una involución o retroceso productivo, debido a la aparición de deseconomías o costos propiciados por el uso ineficiente de recursos y una reversión de la productividad tanto en el centro como en la periferia.

Los costos del centro son compensados aparentemente por los beneficios de la concentración, debido a las economías de escala y de aglomeración, no obstante se anulan por la caída de la productividad. El desplazamiento y movilidad de la mano de obra del sector rural al urbano y de la localidad urbana al sistema metropolitano y megalopolitano, propicia pérdidas de productividad y costos, ya que la población se desplaza del sector primario, principalmente rural a actividades de servicios de baja productividad, lo que ocasiona por un lado la disminución de la producción agrícola y el empleo, los cuales no son compensados por la ocupación en el sector de servicios, por su baja productividad e intangibilidad.

Por otra parte, el desplazamiento de la población del medio rural al urbano genera demandas adicionales de servicios urbanos, cuya concentración requiere de costos adicionales, dando lugar a deseconomías por tamaño, lo que aunado a los costos ambientales, propicia dos efectos básicos: 1) un proceso de hiper-urbanización y crisis urbana-ambiental, por el desarrollo de zonas metropolitanas y de la megalópolis de la región centro; y 2) una crisis rural tanto por el desabasto de alimentos como por los problemas de pobreza, marginación, caída del empleo y del ingreso rural.

Dado que los principales centros urbanos en vez de operar como centros de difusión y desarrollo tecnológico, que permitan asimilar y elevar la productividad del trabajo proveniente del medio rural, internalizan el desarrollo y no lo difunden al exterior. Por su parte, el desarrollo rural se ve limitado por la falta de tecnología, infraestructura, asistencia técnica y capacitación, lo que refuerza la tendencia hacia la expulsión de sus habitantes. Los costos no sólo son económicos, sino territoriales, ambientales, sociales y políticos.

En teoría, las regiones de mayor desarrollo debían de proveer a las áreas de influencia de los servicios y la tecnología necesaria para su progreso, no obstante, en forma natural no se propicia este tipo de difusión, pues se ve limitada por la organización de la producción y de los mercados.

De aquí la necesidad de orientar la política regional a nivel nacional a fin de que ordene, prevea y oriente el proceso de difusión económica de los centros urbanos a su periferia así como incentive y promueva el desarrollo rural mediante el desarrollo regional.

5. Aspectos básicos que deben contener las políticas de desarrollo regional y urbano a corto, mediano y largo plazo

De acuerdo a las restricciones del desarrollo regional y urbano del país se plantea una reorientación de la política, por lo que se detallarán sus características básicas así como las modificaciones y ajustes en el sistema de decisiones para su instrumentación. Dichos cambios por su maduración y secuencia lógica del proceso requiere medidas en el corto, en el mediano y largo plazo. Para el corto plazo, se considera esencial el mejorar la calidad de los recursos humanos y la del sistema de información-programación regional, así como revisar los aspectos jurídicos y los preceptos correspondientes para su aplicación, lo que requerirá de una intensa actividad legislativa y política, directamente relacionada con el nuevo federalismo. Por lo que estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los estados de la federación. Por otra parte, los aspectos básicos que contemplamos para el mediano y largo plazo corresponden a la reorganización institucional y al enfoque territorial de planeación que proponemos para su funcionamiento.

5.1. La orientación de la política regional urbana: fomento del desarrollo económico y social de las regiones y sus instrumentos

La orientación de la política regional actual en sus vertientes política, social y económica tanto por su concepción, instrumentación y organización es muy poco probable que contribuya a eliminar las tendencias a la desigualdad económica y social de las entidades federativas, como a elevar la productividad y hacer efectiva la equidad y la eficiencia del gasto descentralizado.

Las diferencias del desarrollo regional se deben esencialmente a las desigualdades de la estructura sectorial productiva de las regiones, en las que la concentración de actividades y población genera ventajas por el capital aglomerado e infraestructura como por el tamaño y diversificación de los mercados regionales. No obstante, también se presentan diferencias de productividad que indican que muchas regiones están por debajo de su potencial productivo, por lo que es evidente la importancia de una política que dote de la infraestructura necesaria y que se oriente a fomentar la productividad y competitividad de las regiones.

El federalismo fiscal debe utilizarse como instrumento para el desarrollo, asegurando la disponibilidad de fondos y su asignación eficiente a fin de que garantice aumentos en productividad así como del beneficio social. Su orientación requiere de conciliar el desarrollo nacional y su articulación a la economía internacional con los grandes desequilibrios económicos y sociales que presentan las regiones.

Su aplicación requiere de una regionalización que como región programe, establezca los objetivos y metas del desarrollo que propicie y fomente el crecimiento y desarrollo económico y social de las entidades federativas, mediante el impulso a la producción, el empleo e ingreso de la población regional. Por lo que la política de desarrollo regional y urbano, debe ser selectiva y caracterizarse de acuerdo a los problemas estructurales y potenciales del desarrollo.

De aquí que se plantea como estrictamente indispensable la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano al logro de los siguientes objetivos: *a) aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras; b) fortalecer la competitividad y el ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización y apertura de la economía, c) impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y de las regiones de pobreza y pobreza extrema, y d) vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable.*

Los lineamientos de acción básicos por cada uno de los objetivos serían los siguientes:

- a) Aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras. La orientación de este objetivo es la de aumentar la productividad y competitividad de las actividades exportadoras y fomentar su integración e impulso a las actividades económicas complementarias y conexas a nivel regional. Destacan las exportaciones de las nuevas empresas mexicanas y de las empresas maduras de reciente experiencia para la exportación, que sustentan su actividad en una subvaluación del peso y bajos salarios, más que en aumentos de productividad. Por otra parte, la expansión de las exportaciones tradicionales, se basa en sus ventajas absolutas, principalmente de recursos naturales sin generar efectos de difusión a las actividades de base que las apoyan.

La justificación de este objetivo se basa en que la dinámica y expansión de estas actividades tienen un efecto de arrastre de la economía local muy reducido, por lo que no se difunde a la región por problemas de productividad y tecnología, lo que ocasiona que sus beneficios se filtren hacia el exterior a la vez que se incrementen las importaciones.

- b) Fortalecer la competitividad y el ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización. El principal objetivo es el de contrarrestar los efectos de la desindustrialización, desempleo e informalidad, permitiendo el aumento a la producción y al empleo productivo mediante una política de ajuste interno que mejore la competitividad mediante la generación de innovaciones, cambios en la organización productiva, capacidad emprendedora y calidad del capital humano. La finalidad es la de estar en condiciones de competir e innovar, lo que requiere de contar con una red de infraestructura local sólida y eficiente, que ha de proverse, planearse y administrarse de forma descentralizada.
- c) Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y de las regiones de pobreza y pobreza extrema. El objetivo principal es el aumento de la productividad de las actividades rurales mediante mejoras técnicas y en la organización de la actividad productiva. Lo racional de esta política radica en que la migración rural no reduce el desempleo y si encarece el costo del desarrollo, al incrementar la concentración excesiva de la población en los centros urbanos. De aquí que sea necesario fomentar el aumento de producción, productividad, diversificación y generación de valor agregado de las zonas rurales. Para ello existen diversas

estrategias en las que pueden sustentarse la aplicación de esta política, tales como la del desarrollo agropolitano, el desarrollo rural integral y la integración rural a ciudades medianas.¹⁸

- c) Vincular el desarrollo económico y social con el territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable. El objetivo principal es el adecuar y ordenar el desarrollo urbano de acuerdo a las funciones económicas y sociales, a fin de evitar elevadas concentraciones de población y actividad económica que afecten la sustentabilidad urbana y generen altos costos de administración. Su justificación se basa en la falta de adecuación entre la actividad económica y su espacio y en la necesidad de establecer el ordenamiento territorial del desarrollo urbano. Las principales acciones se inscriben en el fomento y desarrollo de un equilibrio territorial consecuente con el del desarrollo económico y social que se impulse, considerando para ello un enfoque integral de planeación integral. En el cual los aspectos urbanos no sólo se refieran a los físicos-espaciales, sino que consideren el comportamiento económico y los aspectos ambientales. Para ello se debe atraer y generar inversión rentable y orientarla territorialmente considerando la estructura económica, la productividad, el mercado de trabajo, la calidad de vida y los atractivos para la inversión en cada región y ciudad.

Para el logro de los objetivos propuestos se tendrían que establecer tanto incentivos al capital privado y social como mediante la participación estatal en forma mixta,¹⁹ en caso de funcionar como detonador del proceso de desarrollo, ya sea mediante la creación de infraestructura o mediante su participación directa. Entre los instrumentos a considerar para una política económica regional,²⁰ se señalan los siguientes:

¹⁸ El desarrollo agropolitano se caracteriza por su orientación al desarrollo de un área determinada, mientras que la DRI por dirigirse a ciertos grupos de población, y la de integración rural por el enfoque territorial, que más adelante se comenta. Consultar Hilhorst, Jos, *Rural Regional Development*, op. cit., pp. 221-257.

¹⁹ Hoy en día estos instrumentos son ampliamente utilizados en los países de la Comunidad Económica Europea, Japón e incluso han sido utilizados por EUA, véase Monteiro da Costa, José Marcelino, *Incentivos fiscales y desarrollo regional: La experiencia internacional*.

²⁰ Tomado de Alburquerque Llorens, *Descentralización e Instituciones de Fomento Económico*, op. cit., pp. 13-19.

- a) Incentivos fiscales, tanto a la inversión como a la producción. Los primeros se basan en deducciones o reducciones del impuesto sobre la renta –personal o empresarial– para inversión en proyectos prioritarios; los segundos, disminuyen los costos tributarios que gravan la producción y la circulación de mercancías y pueden otorgar ventajas de ubicación.
- b) Instrumentos financieros, las intervenciones financieras pueden tomar innumerables formas, destacan la concesión de financiamiento generalmente de capital de riesgo o para inversiones diversas (instrumento utilizado en la CEE); la concesión de subvenciones al capital y la inversión, para nuevas industrias, equipamientos, para el sector servicios, e incluso para inversiones intensivas en mano de obra; créditos en condiciones preferenciales para inversiones en infraestructura a municipios, préstamos favorables a empresas y depreciación acelerada, subsidios a los tipos de interés, etc.
- c) No financieros, estos instrumentos, intentan crear el “entorno” adecuado para la adaptación al cambio tecnológico de procesos productivos y productos de empresas ya existentes, facilitando la aparición de empresas innovadoras, la prestación de servicios a empresas pequeñas y medianas e incluso favorecer el desarrollo de infraestructura necesaria para la región. Estos instrumentos toman la forma de servicios, y pueden proveerse probablemente en las regiones mediante el establecimiento de Agencias de Desarrollo Regional como en el caso de España.

Los instrumentos que se orientan a prestar información y/o asesoramiento, o a la provisión de infraestructura, son los siguientes:

- a) Servicios de información, que deben comprender aspectos tales como, tecnologías de producto y proceso, gestión empresarial y tecnológica, mercados y comercialización, información de la economía regional y local, dotación de infraestructura básica y suelo industrial, ayudas institucionales a proyectos, e información a posibles inversores nacionales o extranjeros;
- b) Servicios de intermediación entre empresas regionales y foráneas o entre empresas y gestores públicos regionales y locales;
- c) Servicios de gestión y consultoría, asesoramiento en la gestión fiscal, financiera, contables, presupuestaria, planificación empresarial; asesoramiento legal, organizacional y técnico, acceso a bases de datos de interés empresarial;
- d) Actividades de la investigación y fomento a la introducción de nuevas tecnologías, las actividades de investigación se refieren a estudios regionales, sectoriales, y estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, mientras que las de

fomento a las de financiamiento de estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, su viabilidad y a la difusión y formación de todo ello;

- e) Servicios de capacitación empresarial y asesoramiento en utilización de tecnología y equipos;
- f) Provisión de infraestructura, como la provisión de polígonos y/o pabellones industriales que pueden incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo coste, así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicaciones, asesoramiento y comercialización).

Destacan también otros nuevos instrumentos, como son los institutos tecnológicos sectoriales, parques tecnológicos y los centros de innovación empresarial:

- a) Nuevos instrumentos: institutos tecnológicos sectoriales: son asociaciones de empresas regionales cuyo objetivo es la investigación y prestación de algunos servicios avanzados en la producción de carácter sectorial, tales como asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico, difusión de normas técnicas y certificación, control de calidad, diseño industrial. La financiación es mixta, una parte sufragada por cuotas de asociados y otra por fondos públicos regionales o locales.
- b) Los parques tecnológicos destinados a acoger entidades consultoras, laboratorios científicos, entidades de capacitación tecnológica o empresas que realicen investigación aplicada o que desarrollen nuevas tecnologías, a fin de generar sinergias en la difusión y adaptación de tecnologías de aplicación en la región.
- c) Centros de innovación empresarial que actúen como viveros o incubadoras de empresas mediante la identificación, selección y promoción de nuevos proyectos empresariales. Para ello aportan locales y servicios administrativos, prestando una tutela y asistencia específica, que supone una transferencia de tecnología y gestión. Su función es facilitar la emergencia de nuevos emprendimientos productivos haciéndolos viables, creando con ello empresarios innovadores.

5.2. Las acciones de corto plazo: la formación de recursos humanos y la mejoría del sistema de información-programación

5.2.1. Recursos humanos y descentralización: la necesidad de capacitación administrativa y técnica de personal de estados y municipios

La reorientación de la política y el enfoque descentralizado del gasto federal encuentra serias limitaciones de eficiencia, equidad y transparencia, debido a la falta de recursos humanos calificados que tengan la capacidad de gestión, programación, ejecución y concepción del desarrollo económico regional y local así como para rendir los informes y hacer la evaluación correspondiente. De hecho se requieren no sólo funcionarios públicos, sino técnicos y profesionales capaces de poner en práctica los proyectos, proponer soluciones innovadoras y asumir responsabilidades, por lo que se propone que se destinen fondos federales para crear una bolsa de recursos para la capacitación permanente y profesionalización de funcionarios, directivos, técnicos estatales y municipales, para la gestoría del desarrollo estatal y municipal. Los conocimientos y habilidades básicas deben estar asociadas a: 1) la administración y gestoría de la administración estatal, municipal y local, y 2) a sus relaciones con los sectores sociales y empresariales.

De hecho, se requiere la formación de agentes del desarrollo local, mediante los cuales se realicen las gestorías y se propongan alternativas de desarrollo. Para ello, debe crearse una institución o centro de capacitación y adiestramiento mediante convenios con instituciones existentes para el desempeño de estas funciones. La operación de este centro debe hacerse con el concurso de las instituciones educativas aprovechando tanto la capacidad instalada nacional como la estatal y local. De hecho implica, la colaboración de instituciones educativas locales, estatales y federales así como de profesionales y técnicos mediante los cuales se proporcione información, asesoría técnica y académica, a través de la constitución de un Consejo Técnico Asesor para el desarrollo regional y urbano.

5.2.2. Descentralización del gasto federal y eficiencia en su asignación: criterios que propicien la eficiencia y transparencia de recursos mediante la elaboración de programas de fomento económico y social a nivel microregional

A pesar del avance de la federalización fiscal, mediante las participaciones federales y la del gasto de solidaridad y desarrollo regional: alivio a la pobreza, 100 ciudades e infraestructura urbana, existe ineficiencia en el gasto por deficiencias en el proceso de programación-ejecución y evaluación de su asignación, así como por la falta de transparencia y participación comunitaria, lo que aunado a la carencia de recursos así como al tipo de gasto, limita seriamente la posibilidad de que impulsen el desarrollo regional y urbano y que sean una solución para incrementar la producción, productividad, competitividad, empleos e ingresos así como para mejorar las condiciones sociales de la población local.

De aquí que se proponga que el financiamiento de las Participaciones Federales y del Programa de Solidaridad y Desarrollo Regional, que reciben estados y municipios, deben estar sujetas al compromiso y existencia de programas de fomento económico y social, territorial y local así como de los procedimientos específicos de sus políticas de gasto, asignación, ejecución, control y evaluación. A fin de que se mejore la información y el sistema de programación, propiciando que los recursos sean usados en forma transparente y eficiente, priorizando como metas: la generación de empleos, aumento en la producción, productividad e ingresos de los residentes. Obviamente este requerimiento debe contemplarse como parte del programa de formación de recursos humanos que se propuso anteriormente.

La asignación automática de fondos, sin su evaluación sobre el uso y destino, propicia serias distorsiones, por lo que su financiamiento debe quedar condicionado al resultado de su ejercicio, considerando las metas programadas.

La elaboración de los programas debe de considerar una política que oriente el gasto regionalmente, es decir que tome en cuenta el funcionamiento económico a nivel microregional a fin de que la asignación considere la estructura productiva en sus articulaciones económicas y espaciales. De tal forma que el destino del gasto se difunda, evitando su dispersión y filtraciones.

5.3. Las acciones de mediano y largo plazo: la reorganización institucional y el enfoque territorial

5.3.1. La reorganización institucional: el Sistema de Planeación Regional

La reorientación de la política regional y urbana demanda una reorganización de los mecanismos institucionales y de la forma de su aplicación.

La transformación de la política demanda el cambio y reorganización de las instituciones públicas encargadas de las actividades de planeación y la incorporación del nivel regional.

Dichos cambios se proponen a fin de superar las insuficiencias y limitaciones actuales del proceso de planeación, de la orientación predominantemente sectorial de los planes, y de las inadecuadas medidas para la coordinación y aplicación regional de las decisiones.

El proceso actual de planeación se caracteriza por el predominio en la elaboración de planes y programas a nivel enunciativo y normativo, concebidos a nivel federal en respuesta a la política nacional de desarrollo, por lo general se ejecutan en forma parcial y limitada y no son utilizados como instrumentos de decisión en función de la evaluación de resultados.

Por su parte, los planes y las políticas existentes se caracterizan principalmente por su enfoque sectorial sin considerar su diferenciación regional y características específicas por región y territorio. El plan de desarrollo industrial, la política agrícola y de desarrollo rural así como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, son resultado de las prioridades

sectoriales, establecidas de acuerdo al planteamiento macroeconómico a nivel nacional. El ámbito regional sólo es considerado por los efectos de las políticas en las entidades federativas y en el caso de los problemas de pobreza, por sus diferencias a nivel nacional y concentración de la pobreza extrema en ciertas áreas geográficas del país.

En consecuencia, no se cubre el ciclo completo del proceso de planeación, es decir la secuencia planes-programas-ejecución-evaluación-reprogramación. En gran parte, estas deficiencias se deben a la falta de integración y compatibilización de la política macroeconómica y sectorial a nivel de las entidades federativas, es decir a la carencia del nivel de planeación regional a nivel nacional y a la inadecuada relación que se establece para su ejecución mediante la coordinación institucional entre diferentes niveles de gobierno. Por tanto, se considera fundamental el definir lo siguiente:

- a) Posición y grado de autoridad de las medidas que componen la política de cada región y de las decisiones necesarias para su ejecución.
- b) Coordinación de las decisiones de política en su articulación con la política nacional macroeconómica y sectorial.
- c) Definición de los márgenes de autonomía de la política regional con respecto a las otras.²¹

La adopción de estas definiciones desde una óptica regional, requiere de que se modifique el Sistema Nacional de Planeación. De aquí que sea indispensable una intensa actividad legislativa y política, directamente relacionada con el nuevo federalismo para la revisión y modificación de las leyes y preceptos correspondientes. Además de revisar y adecuar los Convenios de Desarrollo Social (CDS) entre la Federación y los Estados y el funcionamiento de los COPLADES. Estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los Estados de la Federación.

²¹ Pedro, Fernando, "Problemática de la Política Económica Regional", en *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, Siglo XXI, México, 1976, p. 435.

Así mismo requiere de la definición de la política económica regional, precisando de acuerdo a las características de cada región las formas de participación y los instrumentos de fomento económico y social a emplearse. Su instrumentación requiere de cambios fundamentales en la organización del sistema nacional de planeación, por la incorporación del nivel de planeación regional a nivel nacional.

La planeación regional funcionaría como enlace entre la planeación macroeconómica y sectorial y los planteamientos microeconómicos,²² de aquí que se le considere como fundamental tanto para la toma de decisiones como para una adecuada instrumentación y ejecución a nivel local.

El nivel de planeación regional se orientaría tanto a la toma de decisiones como a su ejecución, destacando por su orientación indicativa, concertada y estratégica.²³ Con el propósito de identificar en forma muy preliminar algunas de sus características y funciones básicas por niveles, las mencionamos a continuación.

El sistema de planeación regional a nivel nacional, se podría integrar de tres grandes divisiones: nacional, regional y territorial.

A nivel nacional las funciones serían las de traducir los objetivos macroeconómicos y sectoriales, previa la definición y selección de instrumentos de política de fomento económico y social a nivel del conjunto de las regiones del país, considerando sus interrelaciones. Por lo que se identificarían las características sectoriales, especialización y potencial económico así como sus interrelaciones económicas entre regiones. De esta actividad, se obtendrían prioridades y decisiones para cada región.

²² Tinbergen Jan, “*The middle phase*”, p. 89 y “*Micro-regional plans*”, en *Development Planning*, World University Library, London, 1967, p. 159

²³ Por planeación estratégica entendemos aquella que toma en cuenta la participación de los involucrados en la toma de decisiones y que son actores y sujetos necesarios para la formulación y ejecución del plan. Es una planeación concertada, con la creación de consensos, identificación de fortalezas y debilidades y el planteamiento de soluciones con la participación comprometida de los actores y agentes del cambio. Véase Hilhorst, Jos, *op. cit.*, p. 218.

Por su parte, el nivel regional se caracterizaría por recoger las características y preferencias regionales, las cuales servirían de base para establecer las prioridades y decisiones regionales que resuelvan los problemas propios de cada región y que sean compatibles con las directrices e instrumentos nacionales. Las regiones se integrarían por las entidades federativas que por su funcionamiento e integración económica y proximidad geográfica tienen una interacción económica y social continua.

Posteriormente, mediante un proceso de planeación estratégica se lograría el consenso sobre las estrategias del desarrollo regional tomando las decisiones correspondientes.

El mismo procedimiento se aplicaría para las relaciones del segundo y el tercer nivel de planeación regional. En la relación entre entidades federativas y municipios, las primeras tendrían funciones similares a las descritas a nivel nacional y los municipios a las de las regiones. Lo mismo sucedería a nivel territorial, es decir la relación se establecería entre los municipios y sus territorios, es decir sus localidades. Por tanto, los municipios tendrían funciones semejantes a las del país mientras que a las localidades corresponderían las descritas para las regiones. En todos los casos la búsqueda de consensos y la planeación estratégica sería parte sustancial del proceso de toma de decisiones. Por supuesto que el éxito de este esquema radica en la mayor participación de organizaciones sociales y grupos de interés desde el nivel local hasta el nacional.

Por otra parte, cabe destacar que la instrumentación financiera de estas acciones requería de la creación de un fondo de desarrollo regional, cuyas características se presentan a continuación.

5.3.2. Acción federal y descentralización: la necesidad de coordinación con acciones concertadas y conjuntas entre gobierno federal, estatal y municipal, mediante la creación de un fondo de desarrollo regional

Uno de los problemas y retos más serios, es sin duda la coordinación de las acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, de aquí que

sea indispensable el contar con fórmulas que posibiliten una acción concertada. Las acciones tal y como se están llevando a cabo, son distorsionadoras del gasto y de los programas, incluso propician la competencia por los beneficiarios y clientelismo y confusión sobre atribuciones y legitimidad a nivel estatal y municipal. Se considera que la actividad de coordinación utilizando como medio la información no es suficiente, por lo que se propone que se utilicen los recursos para ello.

Por otra, parte la instrumentación de los niveles de planeación regional para su funcionamiento efectivo dependen de que su función coordinadora se realice con información y recursos. En razón de lo anterior, se propone la creación de un fondo de desarrollo regional a nivel nacional, a través del cual se concentren los recursos y se establezcan los criterios de asignación con un enfoque regional de acuerdo a los niveles de planeación establecidos superando la orientación sectorial e institucional, a fin de que obedezca a las necesidades y potencialidades regionales.

El fondo y la organización del sistema de planeación regional tendría que tener como función la revisión de las políticas del sistema de coordinación fiscal, de las participaciones federales y de los criterios de asignación que deben considerar como elementos tanto la equidad, como la eficiencia, programación y transparencia de las participaciones federales.

El fondo sería el instrumento financiero, que tendría como marco de referencia de sus funciones la política del federalismo fiscal, tanto en lo que respecta al aumento de recaudación de los gobiernos locales como a la descentralización del gasto.

5.3.3. El enfoque territorial y las agencias del desarrollo local

A pesar de la limitación de recursos fiscales de los gobiernos locales y de su dependencia financiera del gobierno central para promover el desarrollo local, se considera que su acción es fundamental por el papel determinante que pueden jugar en la instrumentación, ejecución y participación comprometida de la política propuesta. Dado que se requiere que las decisiones se tomen y se ejecuten, siendo parte de ellas los

directamente interesados e involucrados en su gestión y realización. Se plantea que la política debe ser guiada centralmente en forma indicativa-pasiva con una base territorial conclusiva y activa, considerando los intereses y preferencias de los grupos y agentes involucrados en el proceso.

Por lo que se propone que los gobiernos locales actúen bajo el enfoque de planeación estratégica anteriormente descrito. La función de los gobiernos locales sería la de propiciar la participación y elaboración de las preferencias locales, fomentando la organización de los diversos grupos a fin de que se planteen los problemas e intereses diversos y bajo el consenso y con la participación de la comunidad se busquen las soluciones.

La creación de instituciones locales mediante la promoción, concertación y colaboración institucional serían principios de acción bajo los cuales deberían operar los gobiernos locales.

En consecuencia, se buscaría la integración de equipos de trabajo multidisciplinarios, estableciendo comunicación entre los actores de los procesos económicos, los empresarios, los comerciantes, los trabajadores, los consumidores y el gobierno, para en conjunto establecer la estrategia y los programas del desarrollo económico y social a nivel local. De hecho, esta concepción se aplicó en la elaboración de los programas de fomento económico delegacional del Distrito Federal,²⁴ la que

²⁴ Asuad Sanen Normand Eduardo, *Metodología para la elaboración de los 16 Programas de Fomento Económico Delegacional del Distrito Federal*, SEDECO, México 1997.

se concibió como un proceso de participación y compromiso social, entre empresarios, funcionarios públicos e instituciones de educación superior.²⁵

La ventaja del enfoque territorial a nivel rural permite la articulación entre las ciudades intermedias y las localidades rurales. Lo que posibilita orientar la distribución de inversiones de tal forma que se optimicen tanto en su rendimiento como en sus efectos de difusión,²⁶ a fin de que los asentamientos sirvan a los pobladores a la vez que estimulan el desarrollo de la región. Debido a que propicia la formación de un sistema de asentamientos humanos integrado y articulado, proporcionando el conjunto de servicios que permitan incrementar la actividad rural y el ingreso, además de los vínculos comerciales de transporte, administrativos y sociales que conforman una región en una economía autosostenida.²⁷

Se considera que la cabal aplicación del enfoque territorial requiere de la creación de Agencias de Desarrollo Local, (ADL),²⁸ las cuales podrían

²⁵ El reto era el de establecer lineamientos comunes, para la elaboración de los programas de fomento económico de las delegaciones, a la vez que se recogían las iniciativas locales y se incorporaban los planteamientos y propuestas de empresarios y de los diversos sectores sociales, revisando la política pública a la luz de los intereses y posibilidades de los agentes sociales. Las Instituciones académicas, por su función, capacidad técnica y responsabilidad, analizaron tanto las condiciones del desarrollo económico y social de las delegaciones como recogieron las propuestas de los diversos sectores. Además con creatividad identificaron programas y líneas de acción con el propósito de impulsar el desarrollo de la actividad económica local de las demarcaciones políticas del D. F. Esta labor se concluyó con la presentación de programas e ideas de inversión. El carácter participativo de la elaboración de los programas, es una muestra de la necesaria vinculación entre las instituciones de educación superior y de los diversos sectores económicos y sociales. Condición fundamental para enfrentar los problemas y dar respuestas y soluciones a situaciones complejas y urgentes.

²⁶ Rondinelli Denis, capítulo 1, “Planificación Espacial y Desarrollo regional”, p. 19, en *Método aplicado de Análisis regional, la dimensión espacial de la política de desarrollo*, Banco Central Hipotecario, Colombia, 1988.

²⁷ Rondinelli, Denis *op. cit.*, p. 20.

²⁸ Edwar A. Malecki, Franz Todtling, “*La nueva economía flexible: estructuración de instituciones regionales y locales para enfrentar la competencia a nivel mundial*”.

surgir como entidades financiadas por fondos públicos pero con un campo de acción privado. Serían instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que podrían contar con la participación del sector empresarial territorial, entidades financieras, universidades regionales, consultores, etc.

De aquí que se proponga que en lo general el impulso del desarrollo territorial se lleve a cabo mediante una operación descentralizada, sin la burocracia gubernamental tradicional mediante la creación e impulso de las ADL. Su orientación sería la de superar los problemas de las pequeñas, medianas y microempresas regionales o locales facilitando la innovación tecnológica, y procurando la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizacional, a fin de incrementar la inversión productiva y el empleo. Su organización, estructura y financiamiento podría ser semejante a las que presentan las asociaciones en España,²⁹ las cuales adoptan la forma de Sociedades Anónimas, quedando su ámbito de actuación sujeto a derecho privado y fuera de la administración pública.

El financiamiento en su mayor parte corresponde a aportaciones de hacienda estatal con aportaciones minoritarias de los municipios. No obstante se integran también por subvenciones de otras entidades públicas y privadas, o de particulares así como de préstamos, ingresos por prestación de servicios y participación en sociedades, ventas y productos generados por los bienes y valores que integren el patrimonio de las asociaciones, e incluso por la emisión de obligaciones o títulos similares. Estas agencias destacan por su agilidad operativa para la toma de decisiones y la operación de programas, con garantías de transparencia en el destino de los fondos. Además se distinguen por la calidad del personal y recursos humanos empleados en ellas, ya que permite la gestión y relación de confianza con las empresas y organizaciones de la región. Su operación se realiza con personal de base reducido y altamente califi-

²⁹ Alburquerque, Llorens, *Descentralización e Instituciones de Fomento Económico. Las Agencias de Desarrollo Regional en España*, ILPES, marzo de 1996.

cado, por lo que gran parte de la actividad se lleva a cabo mediante el empleo de personal temporal de acuerdo a los programas y proyectos a elaborar. Por último, en los órganos de su administración,³⁰ se refleja la participación conjunta de agentes significativos a nivel regional, como es el caso de las agencias españolas las cuales se integran por un Presidente de la asociación, consejo de Administración, Consejo de Asesores, Director y una Secretaría General.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Llorens, *Descentralización e Instituciones de Fomento Económico*, op. cit. pp. 13-19.
- Asuad, Sanén Normand Eduardo, (1995a); *Comprehensive Polarized National Regional Development. Proposal and Applications in The Mexican National Regional Development, Emphasizing Features of the Area of Coatzacoalcos-Minatitlán*. Thesis presented in the ISS.
- , (1995b), “Industria Petrolera y Desarrollo regional y Urbano, pp. 109-165, El Caso de Coatzacoalcos-Minatitlán, Veracruz”, en *Desarrollo Urbano Regional y Ciudades Medianas en México*. Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), Morelia Michoacán, 1997 Coloquio sobre Marginación y Ciudades Medianas en Morelia Michoacán en edición, mayo.
- , (1995c), *El Reto de Armonizar el Crecimiento económico con el desarrollo Urbano de la Ciudad de México*. Reunión del Foro para la elaboración del plan nacional de desarrollo; abril 1995.

³⁰ El Presidente corresponde al titular del desarrollo económico de la región; el Consejo de Administración esta compuesto por representantes del gobierno regional, asociaciones empresariales, sindicatos, formaciones políticas, cámaras de comercio e industria, universidades, otras. El Consejo Asesor: órgano de carácter consultivo integrado por expertos calificados.

- Asuad, Sanén Normand Eduardo y Rocha Sanchez Marco Antonio, (1996a) “El desarrollo Sustentable: equilibrio necesario entre economía y espacio en América Latina y en la Ciudad de México”, en *Economía Informa*. Facultad de Economía, UNAM, México, núm. 253, diciembre 1996 y Enero de 1997.
- , (1996b), “Espacio y Territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo”, en *Economía Informa*. Facultad de Economía, UNAM, México, núm. 256, abril de 1997.
- , (1996c), “La Dimensión Espacial y Territorial de la Economía de la Ciudad de México”, en *Economía Informa*. Facultad de Economía, UNAM, México, núm. 258, junio de 1997.
- , (1998a), “Conceptos y Técnicas Básicas para el Análisis Económico Regional y Urbano”, en *Documento trabajo Facultad de la Economía*, UNAM. (Texto en versión preliminar preparándose para su publicación).
- , (1998b), “Teorías y Políticas del Desarrollo Regional y Urbano”, en *Documento trabajo Facultad de Economía*, UNAM. (Texto en versión preliminar).
- Asuad, Sanen Normand Eduardo, *Metodología para la elaboración de los 16 Programas de Fomento Económico Delegacional del Distrito Federal*, SEDECO, México 1997
- Arellano, Cadena Rogelio, “Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”, en *Méjico, Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Lecturas 83, Gobierno del Estado de Puebla, 1997.
- Boris, Graizbord y Rafael Arias, “Perspectiva del Crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en *Vivienda*, vol 13, núm 1, 1988
- Carrillo, Arronte Ricardo, *Ensayo Metodológico de Planificación Interregional en México*, FCE, México, 1973, pp. 7-234
- Colmenares, Páramo David, 1996, “El Federalismo Fiscal y las Desigualdades Regionales (Evaluación y Propuestas)”, en *Economía Informa* núm. 248/junio de 1996, pp. 4-9.

- Colmenares, Páramo David, 1997, "Recaudación y participaciones en 1996 y su horizonte para 1997", en *Economía Informa*, núm. 257/mayo de 1997, pp. 47-50.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.
- Cuentas Nacionales 1988-1995, INEGI, México, 1997.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995 e Informe de Ejecución del PND, 1995.
- Díaz, Cayeros, A. (1995), *Desarrollo Económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto Federal en México*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Escudero, Juan, Gómez, Alejandro, Necochea Andrés, Pumarino Gabriel y Wroebel Andrzej (1976), Perspectivas de desarrollo de la región central de Chile, en *Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo*, Siglo XXI, editores, México, pp. 273- 308.
- Edwar, J. Malecki, Franz Tödtling. "La nueva economía flexible: estructuración de instituciones regionales y locales para enfrentar la competencia a nivel mundial".
- Garza, Gustavo, "Planeación y Gestión Metropolitana", en *Federalismo y desarrollo*. Diciembre 1997. p. 108.
- Hernández, Laos Enrique, *The Sources of Regional Differences in Efficiency, The Case of Mexican Manufacturing*, University of East Anglia, Norwich England, 1977, p. 67, y Carrillo Arronte Ricardo 1973.
- Hilhorst, J.G.M., (1971), *Regional Planning*, Rotterdam, Holanda: Rotterdam University Press.
- , (1990), *Regional studies and Rural Development*, Institute of Social Studies (ISS), Avebury, Great Britain,
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hollis, Chenery y Syrquin Moises; (1978), *La estructura del crecimiento económico; un análisis para el periodo 1950-1970*, Editorial tecnos.

- Hollis, Chenery, et al (1986), *Industrialization and Growth; a comparative study*, Oxford University, Press.
- Holland, Stuart, (1976), *Capital versus the Regions*, McMillan, London.
- INEGI (1994), Apéndice estadístico de las Estadísticas del Medio Ambiente, México, p. 273
- Informe del Banco de México sobre la Economía Mexicana, 1995 y 1996.
- Informe de Ejecución del PND 1996
- Kaldor, N. (1970), *Further Essays on Economic Theory, The Case for Regional Policies*, Scotish Journal, pp. 139-155.
- Krugman, Paul (1990), *Rethinking International trade*, MIT Press, Cambrige Massachusets.
- , (1991), "History and Industry location: The case of the Manufacturing Belt", en *American Economic Review*, 1991.
- , (1992), *Geografía y Comercio*, Antonio Bosch editor S. A., Barcelona, España.
- , (1994 a), "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs", en *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics*.
- , (1994 b), "Increasing Returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, 99 (31) pp. 483-499.
- , (1996), *The Self Organizing Economy*. Cambridge Massachussets, USA, pp. 3-5.
- Monteiro da Costa, José Marcelino, "Incentivos fiscales y desarrollo regional: La experiencia internacional".
- , Myrdal Gunnar, (1957), *Economic Theory and Under Developed Regions*, G, Duckworth Press, London.
- OCDE (a) (1997), *Examen de las Políticas Agrícolas de México*, pp. 11-234.
- , (b) (1998), *Desarrollo Regional y Política Estructural en México*, pp. 7- 135.
- , (c) (1998), *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*, pp. 7- 117.

- Ortiz Crúz Etelberto (1997), “El Cambio estructural en México y las Empresas Pequeñas y Medianas”, en *Comercio Exterior*, enero de 1997, pp. 16-26.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- Pedro, Fernando, “Problemática de la Política Económica Regional”, en *Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo*. Siglo XXI editores, México 1976, pp. 428-449,
- Presupuestos de Egresos de la Federación, 1997
- Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1996
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.
- Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11a edición, México, 1990.
- Rello, Espinosa Fernando, “Disponibilidad de Alimentos y Desarrollo Rural Sostenible”, en *Economía Informa*, núm. 256, abril de 1997.
- Rondinelli, Denis, en *Método aplicado de Análisis regional , la dimensión espacial de la política de desarrollo*. Banco Central Hipotecario, Colombia, 1988.
- Tinbergen, Jan, *The middle phase*, p. 89 y *Micro-regional plans*, p. 159, publicado en Development Planning, World University Library, London, 1967.
- , *Development Planning, Short, medium and long term policies*, p. 36, World University Library, London, 1965