Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

Desarrollo Regional y Competitividad en México

Salvador Moreno Pérez

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 39
Abril de 2008

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.

El Desarrollo Regional y la Competitividad en México

Salvador Moreno Pérez

Introducción

Después del agotamiento del modelo de desarrollo económico a principios del los ochenta el gobierno adoptó una nueva estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y financiera, y en un proceso de desregulación económica y privatización de las empresas estatales.[1]

El nuevo modelo ha permitido algunos cambios importantes, como la mayor dinámica exportadora y la atracción de inversión extranjera; también ha provocado algunos cambios en la naturaleza de la competencia tanto nacional como internacional. Sin embargo, no ha disminuido en forma significativa las disparidades regionales del país.

En México no existen políticas públicas explícitas tendientes a elevar la competitividad desde un punto de vista integral y a largo plazo. A nivel regional las entidades han enfrentado en forma autónoma su competitividad de tal manera que los beneficios se han distribuido en forma desigual en el ámbito geográfico del país.

En ese contexto, los estados mejor comunicados al principal mercado de exportación, así como aquellos que cuentan con una mejor infraestructura física, de capital humano e institucional, han mostrado un mejor desempeño, mientras que los estados y regiones que no tienen estos atributos, muestran fuertes retrocesos.[2]

En ese contexto el presente documento analiza los principales enfoques para el estudio del desarrollo regional, presenta un diagnóstico general sobre la situación de las entidades y regiones del país a través de algunos indicadores compuestos, como el índice de marginalidad, pobreza y competitividad; posteriormente se describen las políticas y programas de desarrollo regional aplicadas en México a partir del año 2000, por último, se mencionan los problemas que actualmente enfrenta la política regional y los retos y desafíos en el mediano y largo plazo.

Principales teorías del crecimiento regional

[1] Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004, *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.
[2] *Ibid*., p. 5

El concepto de región se caracteriza por ser muy ambiguo y se le utiliza en muchas disciplinas del conocimiento. En particular aquí nos interesa desde el enfoque de la economía regional.

El reacomodo de la economía mundial ha dado lugar a la resignificación del espacio económico. Debido al proceso de globalización, lo regional se ha convertido en una noción vaga que abarca cualquier fracción del "todo", sin distinguir su especificidad histórica, su estructura económica, sus formas de integración interna y sus propósitos. Así podemos pensar en realidades tan dispares como la Unión Europea, que representa una asociación continental o áreas de comercio regulado como el MERCOSUR y el TLCAN. También se puede dar cuanta de zonas específicas con características y funciones diferenciadas dentro de un mismo país. El hecho es que "lo regional" no es más que una noción indeterminada sin significado preciso.[3]

A pesar de su carácter impreciso, el establecer regiones es una forma de clasificar y estudiar la realidad territorial. Una premisa básica es que la región es un espacio económico y por tanto, es el resultado de un desarrollo histórico. Para medir la actividad económica es necesario delimitar una región. Cualquier definición de región es arbitraria y depende del propósito concreto del estudio.

Diferentes enfoques teóricos para explicar el desequilibrio regional

El desarrollo del pensamiento económico regional tiene más de un siglo, los precursores de ese pensamiento fueron investigadores alemanes en la segunda mitad del siglo XIX y primera del silgo XX, ellos crearon las bases para el análisis territorial.

Teoría de la base económica

El enfoque de la base económica se basa en la demanda y supone una economía dicotómica y que distingue entre las actividades básicas y no básicas. El argumento central es que el crecimiento regional esta determinado por el crecimiento de las actividades básicas de la región (definidas como las actividades que producen bienes y servicios de exportación y por tanto traen recursos monetarios externos a la región). A su

[3] Luis Quintana Romero, et. al., "Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México", José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 268

vez, el crecimiento de las actividades básicas depende de la demanda externa de su producción.[4]

En este modelo las actividades “no básicas” (definidas como las actividades que sirven exclusivamente a los mercados locales o regionales de consumo final e intermedios) dependen de la demanda alcanzada y del ingreso generado por las actividades exportadoras básicas. Ello implica que las actividades no básicas tienen un papel pasivo en el crecimiento económico.[5]

Las críticas de este enfoque se basan en la suposición restrictiva de una oferta perfectamente elástica de insumos como mano de obra, capital, importaciones y servicios públicos. Lo que implica que la oferta de insumos no es una restricción para el crecimiento y la región crecerá en la medida en que sus industrias exportadoras puedan competir en otras regiones.[6]

De esta forma las desigualdades de los ingresos regionales que dependen del crecimiento de la base de exportación, sólo se mantienen en las primeras etapas de los procesos de crecimiento regional.[7]

La teoría neoclásica

El enfoque neoclásico supone que el mecanismo de mercado será equilibrador y que con tiempo cualquier disparidad en el rendimiento de los factores tenderá a desaparecer.[8]

Es una teoría que se basa en el modelo de la oferta y sugiere que las diferencias interregionales del crecimiento son resultado de la movilidad de los factores y de los diferenciales de rendimiento de capital y mano de obra entre las regiones. La suposición fundamental es que el capital y la mano de obra se mueven de las regiones de rendimiento bajo a las de alto rendimiento. El capital buscará localizarse en donde las ganancias esperadas son altas. El mismo comportamiento de localización se observa en la mano de obra.[9]

Los argumentos en contra del enfoque neoclásico se dirigen a los supuestos de una demanda perfectamente elástica para la producción de la región, de recursos

[4] Rafael Tamayo Flores, “Crecimiento Económico regional: una hipnosis”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 1, México, 1998, p. 7
[5] *Idem*., p.7
[6] *Idem*., p.8
[7] Pablo Alberto Torres Lima*, Desarrollo regional y sustentabilidad en México*, UAM-El Colegio de Sonora, México, 2005, p. 68
[8] Rafael Tamayo Flores, “Crecimiento...” *Ibíd.,* p. 11
[9] *Idem*., p. 9

perfectamente móviles, y de información perfecta para inversionistas y trabajadores respecto al precio de los factores. Las críticas también se refieren a los supuestos de las regiones son homogéneas, así como la exclusión del territorio y los gastos de transportación, lo cual implica la exclusión de los factores de aglomeración.[10]

La teoría de la causación circular acumulativa

El argumento central de esta teoría postula que con el tiempo las fuerzas del mercado tenderán a ampliar y no a estrechar las tasas de crecimiento diferencial entre las regiones avanzadas y las rezagadas. La acumulación industrial y el desarrollo de infraestructura en las localidades avanzadas generan ahorros para el desarrollo de negocios. A medida que aumentan las economías que las empresas pueden aprovechar se estimula el crecimiento industrial y así el proceso se vuelve autorreforzante. Mientras que las tasas de crecimiento en las regiones rezagadas tenderá a declinar, ya que sus ventajas no son suficientes para hacer contrapesos a las regiones avanzadas. El proceso se repite y con el tiempo se amplia la brecha entre las regiones de crecimiento rápido y las de crecimiento lento[11]

La hipótesis general es que los centros de crecimiento habiéndose desarrollado por una variedad de razones históricas o geográficas, desarrollan ventajas acumulativas, de tal forma que la brecha entre su prosperidad y las de la periferia tienden a ensancharse.

Enfoque de las aglomeraciones

Según este modelo el crecimiento de la producción regional se relaciona con el crecimiento de los insumos y factores y con los cambios en la tecnología. Su característica distintiva es que los rendimientos de factores y el movimiento de mano de obra y capital dependen del nivel de las economías de aglomeración. El factor de aglomeración por el número de centros urbanos por encima de un tamaño crítico, su población y la distancia promedio entre todos pares de centros urbanos de la región. Por tanto, la economía de aglomeración es determinada por el espacio.[12]

---

[10] *Idem*., p. 11
[11] *Idem*., p. 12
[12] *Idem*., p. 14

El argumento centro-periferia

El teórico principal de este enfoque fue Friedmann que postula que el inicio de la industrialización de una economía nacional va acompañado de una mayor concentración de la expansión industrial en una sola o en pocas ciudades-regiones dominantes identificadas como el centro, mientras que el resto del país sigue siendo fundamentalmente un productor primario. El centro se integra por un conjunto de regiones que lograron la prominencia económica con base en sus recursos y ventajas de transporte. La relación entre el centro y la periferia se caracteriza por un flujo continuo de recursos, en el que las periferias permanecen rezagadas y las disparidades entre ellas y el centro se amplían en forma progresiva.[13]

Polos de crecimiento

Es un enfoque elaborado por F. Perroux, que fundó su argumentación en el papel de las innovaciones y las grandes firmas. El número de innovaciones surge en las grandes entidades económicas que pueden dominar su ambiente e influir parcialmente en otras unidades económicas y a su vez ser influenciadas parcialmente por éstas.

Los polos de desarrollo responden a las firmas o industrias dinámicas que F. Perroux denomina 'industrias locomotoras' que impulsan el crecimiento de otras industrias. Los polos que se crean al principio dan origen a nuevos polos. A su vez esto conduce a la concentración de la actividad y de la población lo que provoca el crecimiento de las desigualdades regionales.[14]

El polo de crecimiento se define como un conjunto industrial imbricado en torno a una dinámica industria central a través de una serie de eslabonamientos insumo-producto; ha servido para fundamentar acciones de política regional encaminadas a la concentración meramente geográfica de la actividad económica como factor de desarrollo.

---

[13] *Idem*., p. 16 y 17.
[14] Pablo Alberto Torres Lima, *Desarrollo regional y sustentabilidad en México*, UAM-El Colegio de Sonora, México, 2005, p. 71

Enfoques marxistas-estructuralistas

Los defensores del enfoque marxista estructuralista interpretan la organización espacial de la sociedad como un síntoma territorial de la lucha entre las clases sociales o bien el uso del concepto de región, como categoría de análisis, estaría subordinado a las categorías que derivan de las relaciones sociales.

En estas teorías las desigualdades regionales pueden ser definidas de manera directa como los rasgos característicos del proceso de acumulación de capital y las regiones son sólo efectos de dicho análisis.

En la perspectiva neomarxista se parte de la suposición de que la desigualdad acompaña a los avances del capitalismo y el desarrollo desigual es fundamental para el modo de producción capitalista. En este enfoque se aprecia que la jerarquía de lugares es resultado del comportamiento de las corporaciones multinacionales; sus esfuerzos por maximizar las ganancias y estabilizar el control corporativo han creado una vasta desigualdad. Además las relaciones centro-periferia que conforman la base del orden global se reproducen en escala menor dentro de las economías nacionales y regionales.[15]

En general los modelos de crecimiento mostrados se pueden clasificar en dos grandes grupos o modelos de crecimiento: neoclásico con posibilidad de convergencia y modelos de crecimiento endógeno con previsión de divergencia.

Modelo Neoclásico de Crecimiento. Convergencia	**Crecimiento endógeno. Divergencia**
– Rendimientos decrecientes del capital y el libre acceso de todas las economías a la tecnología. – El crecimiento no es sostenible en el largo plazo. – Las economías más atrasadas tienen mayores incentivos a ahorrar así como una tasa de crecimiento de la productividad más elevada – Las brechas con las economías más avanzadas se reducirían en el largo plazo. – Acercamiento tecnológico (cach up) el cual posibilita a las economías pobres a imitar y adoptar tecnologías y procesos productivos a bajo costo desarrollados por economías avanzadas – Lo anterior indica, en términos de convergencia, que las zonas atrasadas tenderán a crecer más deprisa que los líderes, en la medida en que les sea más fácil imitar que desarrollar por cuenta propia la tecnología.	La actividad productiva tiende a aglomerarse con una lógica de causación circular acumulativa, allí donde ya está concentrada. Aumentando la divergencia entre países y regiones. Rechazo a la explicación del crecimiento basada en el concepto de progreso tecnológico exógeno. Las regiones atrasadas tienen una baja o nula capacidad para adoptar y adaptar las nuevas tecnologías diseñadas en las zonas más avanzadas ya que no cuentan con el stock de activos territoriales (infraestructura física, capital humano, instituciones y entorno empresarial). El crecimiento puede continuar indefinidamente porque los rendimientos de inversión no disminuyen en la medida que la economía se desarrolla. El libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades entre las economías (divergencia). La globalización promueve la desigualdad.

Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004", *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.

[15] Pablo Alberto Torres Lima, Desarrollo…*Ibid.,* p. 83

Según Alberto torres, todos los modelos expuestos suponen que las industrias tradicionalmente analizadas están compuestas por las firmas industriales, sin embargo esos enfoques pueden ser discutidos en virtud de que en la actualidad la mayor parte del PIB proviene de los servicios y éstos cada vez son un sector tecnológicamente más sofisticado.[16]

En ese sentido, los nuevos modelos conceptuales hacen referencia a los llamados *tecnopolos* que son regiones que generan actividad económica a través de la creación y comercialización de nuevos conocimientos. De manera más general es la concentración de firmas de alta tecnología o de organizaciones de investigación y desarrollo.

Otro de los modelos de reciente creación es el que se conoce como desarrollo económico local endógeno, donde la idea central es que el sistema productivo de los países crece y se transforma utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio (en las regiones y las ciudades) mediante las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos bajo el control de la comunidad local.[17]

Como país independiente, México ha adoptado tres tipos de estrategias económicas basadas en la orientación del mercado y el papel del Estado en la economía: modelo de economía de enclave, desde tiempos de la colonia y hasta el porfiriato, donde el sector más dinámico era el agropecuario con grandes inversiones extranjeras; de 1940 a 1980, el modelo de sustitución de importaciones, que se basa en una economía cerrada e intervención del estado en las actividades productivas y desde la década de los ochenta un modelo de promoción de las exportaciones que tiene como premisa la liberación comercial y la integración comercial con otras economías.[18]

Desequilibrios regionales

La mayoría de los estudios sobre el desarrollo de México muestran que ha sido regionalmente desequilibrado y la tendencia apunta a un agravamiento de esos desequilibrios en el futuro.

Un indicador importante de la desigualdad regional lo constituye el índice de marginalidad desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).[19] La

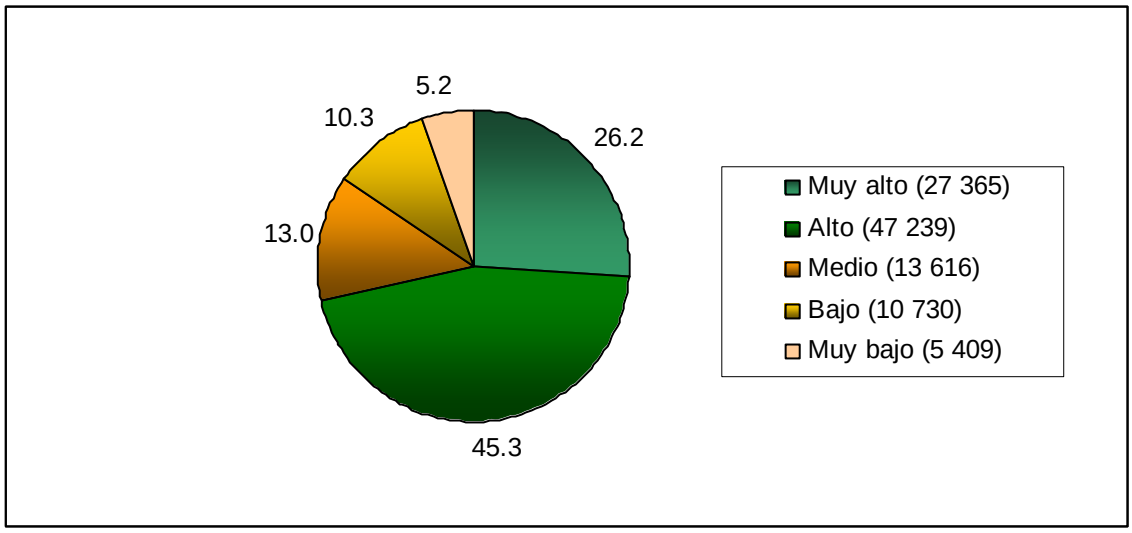
---

[16] *Ibíd.,* p. 93
[17] *Ibíd.,* p. 97
[18] Javier Sánchez Reaza, *Diplomado en política social,* Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, México, 2005.
[19] "El índice de marginación es una medida resumen que permite diferenciar a las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como

marginación se expresa como un proceso de exclusión de la población, por un lado, y la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país.

En la gráfica 1 se muestra el porcentaje y número de localidades, según su grado de marginación en el año 2005. El 71.5 % del total de las localidades del país presenta un grado alto y muy alto de marginalidad. Es necesario señalar que el CONAPO no incluyó en su medición 83 mil localidades de una o dos viviendas. Ese es uno de los graves problemas de la distribución de la población en nuestro país, ya que de casi 190 mil localidades poco más de 170 mil son localidades con menos de 500 habitantes.

Gráfica 1. Porcentaje y número de localidades según su grado de marginación, 2005



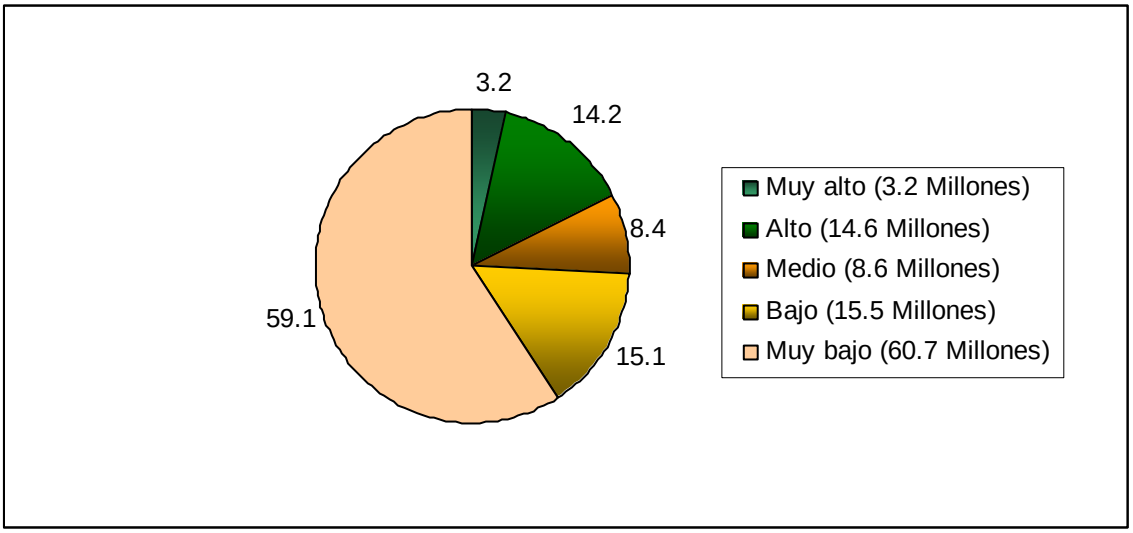
Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, *Índices de marginalidad a nivel localidad, 2005*, México (www.conapo.gob.mx)

En la gráfica 2, la situación se invierte, ya que cuando se considera el número de habitantes resulta que casi 60% de la población tiene un nivel muy bajo de marginalidad, el restante 40% tiene algún grado de marginalidad. Destaca en ese sentido que 3.2 millones de personas viven con un muy alto grado de marginalidad y 14.6 millones con un alto grado de marginalidad, lo que en su conjunto representa 17.4% de la población total.

---

resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes. El índice sintetiza los siguientes ocho indicadores: Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa, porcentaje de viviendas particulares sin drenaje ni excusado, porcentaje de viviendas particulares sin energía eléctrica, porcentaje de viviendas particulares sin agua entubada en el ámbito de la vivienda, porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra, porcentaje de viviendas particulares sin refrigerador", CONAPO, Índices de marginación, 2005. (www.conapo.gob.mx)

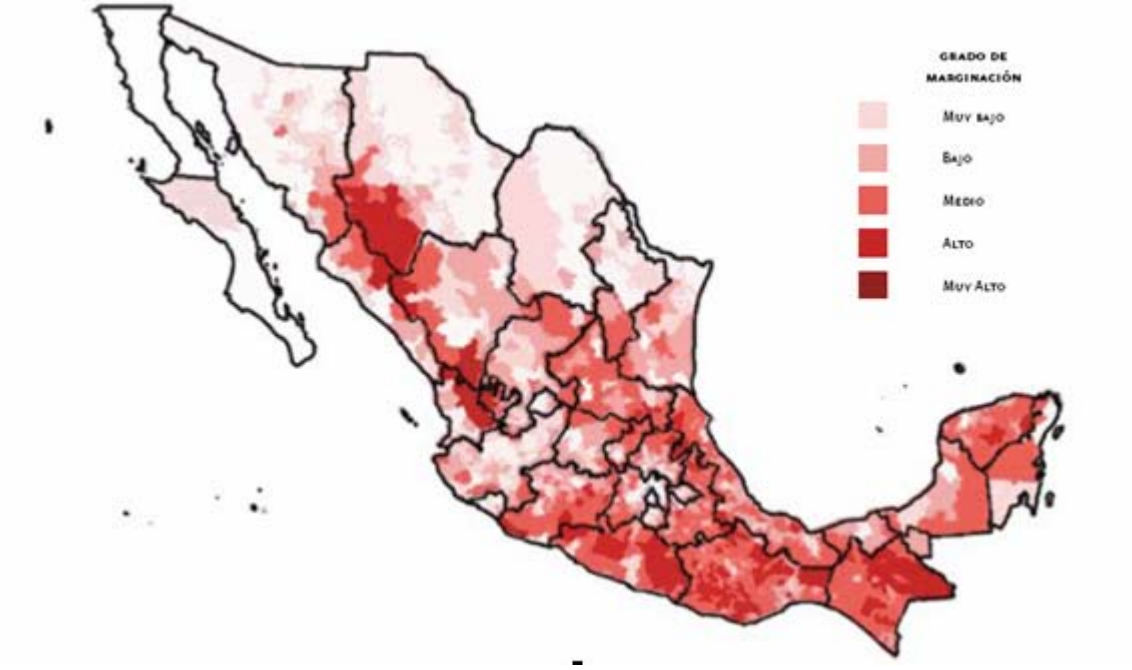
Gráfica 2. Porcentaje y número de habitantes según su grado de marginación, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, *Índices de marginalidad a nivel localidad, 2005*, México (www.conapo.gob.mx)

La marginalidad de la población también se distribuye en forma diferenciada en el país. Así en el mapa 1 se puede observar que los municipios clasificados con alta y muy alta marginalidad se ubican en su mayoría en la región sur del país, en el centro y algunos municipios del Noroeste de la República. Los estados de la región norte del país son los que tienen los municipios con muy bajos niveles de marginalidad.

Mapa 1. Índice de marginación a nivel municipal, 2005

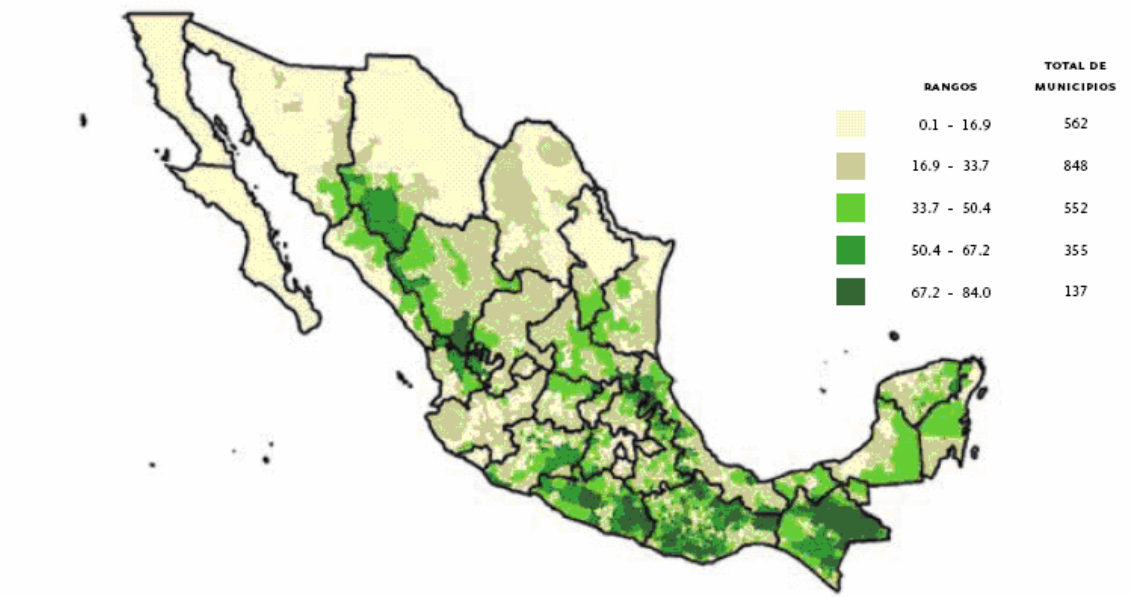


Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, México, 2007.

La marginación esta muy relacionada con la pobreza; en nuestro país prácticamente uno de cada 2 habitantes vive en situación de pobreza. Uno de cada cinco mexicanos se ubica en pobreza alimentaria, uno de cada cuatro en pobreza de capacidades y casi la mitad de la población tiene situación de pobreza patrimonial.[20] En el siguiente mapa se muestra la distribución de la pobreza alimentaria a nivel municipal.

[20] Consejo Nacional de Evaluación, Mapas de pobreza en México, México 2007. (www.coneval.gob.mx).

Mapa 2. Porcentaje de población en pobreza alimentaria a nivel municipal, 2005.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, México, 2007.

Para describir con mayor detalle las disparidades regionales a continuación se ilustran algunos indicadores de un estudio de aregional el cual divide al país en nueve regiones y cuatro macrorregiones. [21]

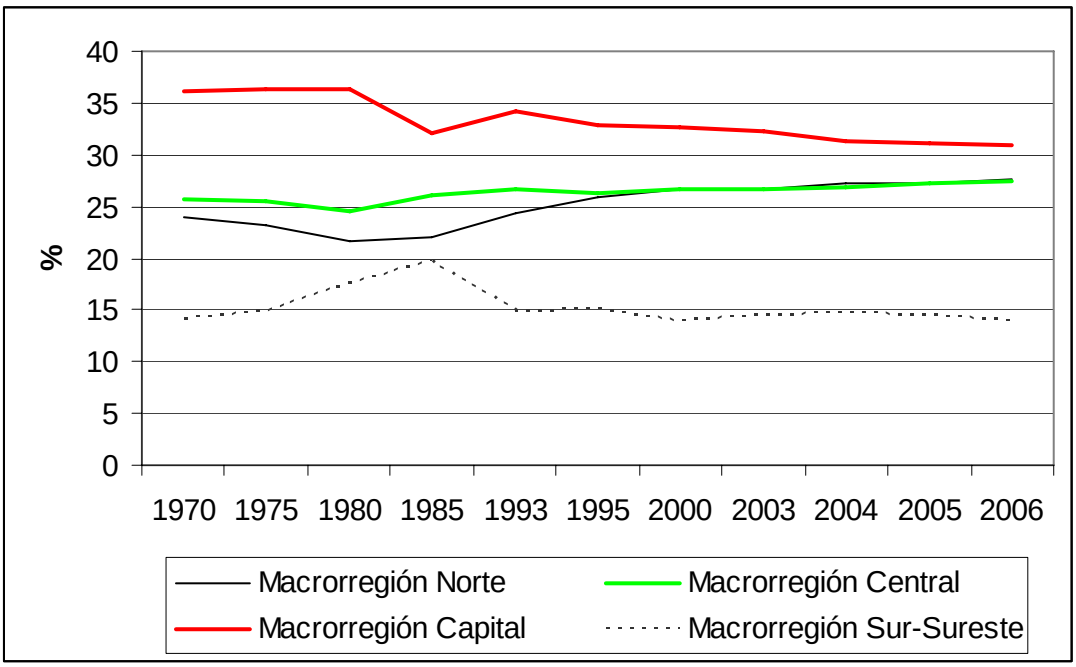
En la gráfica 3 se muestra la composición regional del Producto Interno bruto estatal (PIBE) en México durante el periodo 1970-2006. Existen importantes diferencias entre las regiones, destacando el comportamiento de la Macrorregión Capital que comprende el Distrito Federal y el Estado de México con una participación mayor durante todo el periodo, 45% en 1970 y 30% en 2006. Le sigue en importancia la región central y la región norte con 27% de aportación, por último destaca la macrorregion Sur-Sureste con apenas 14% de participación en el total nacional y con una tendencia decreciente.

Asimismo, se puede observar una tendencia hacia la convergencia entre las tres macro regiones que tradicionalmente han mantenido su elevada participación relativa en el PIB nacional, la norte, capital y la central, mientras que la Macrorrregión Sur-Sureste presenta una tendencia a la baja.

[21] La regionalización corresponde a *aregional* que agrupa al país en nueve regiones y éstas a su vez en cuatro grandes macrorregiones: **Macrorregion Norte**: Región Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora), Región Norte-Central (Chihuahua, Coahuila), Región Noreste (Nuevo León y Tamaulipas); **Macrorregion Central**: Región Centro-Norte (Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas), Región Centro-Oeste (Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit) y Región Centro (Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); **Macrorregión Capital**: Distrito Federal y Estado de México y la **Macrorregión Sur-Sureste**: Región Este (Tabasco y Veracruz), Región Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y Región Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

Hasta mediados del década de los ochenta, la aportación de las regiones tendía a igualarse, pero después de ese periodo la Macrorregión Sur-Sureste redujo su participación en la activad económica nacional. En la gráfica también se observa una pérdida en la participación relativa de la Macrorregión Capital que tiene su origen en la década de los años setenta, cuando el área metropolitana de la Ciudad de México comenzó a mostrar signos de ineficiencia en la concentración de actividades manufactureras.[22]

Grafica 3. Participación relativa del PIB regional en el total nacional, 1970-2006



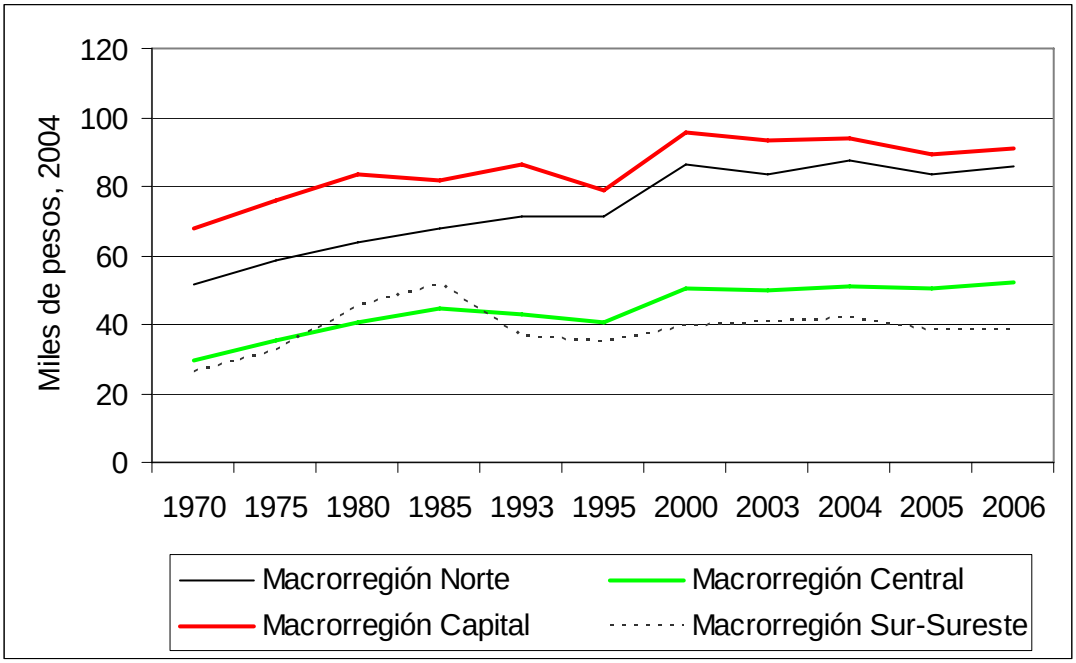
Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004", *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.

En la gráfica 4, se observa la evolución del PIBE per cápita por regiones desde 1970. Aquí podemos distinguir dos grupos de regiones la Capital y la Norte con elevados promedios de PIBE per cápita y la región Central y Sur Sureste con menores promedios per cápita. En todas las regiones se observa una tendencia a la alza. También se observan profundas disparidades, por ejemplo, entre la macrorregión Centro y la Región Sur Sureste, donde la primera duplica el promedio per cápita de la segunda. Aunque la mayoría de las macrorregiones experimentan tendencias a la alza, todas alcanzaron alzas importantes en el año 2000 y se observan decrecimientos a partir de 2001. También se

[22]Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004", *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.

pueden apreciar disminuciones importantes en 1994, seguramente producto de la crisis económica.

Gráfica 4. PIBE per cápita por regiones, 1970-2006 (Miles de pesos)

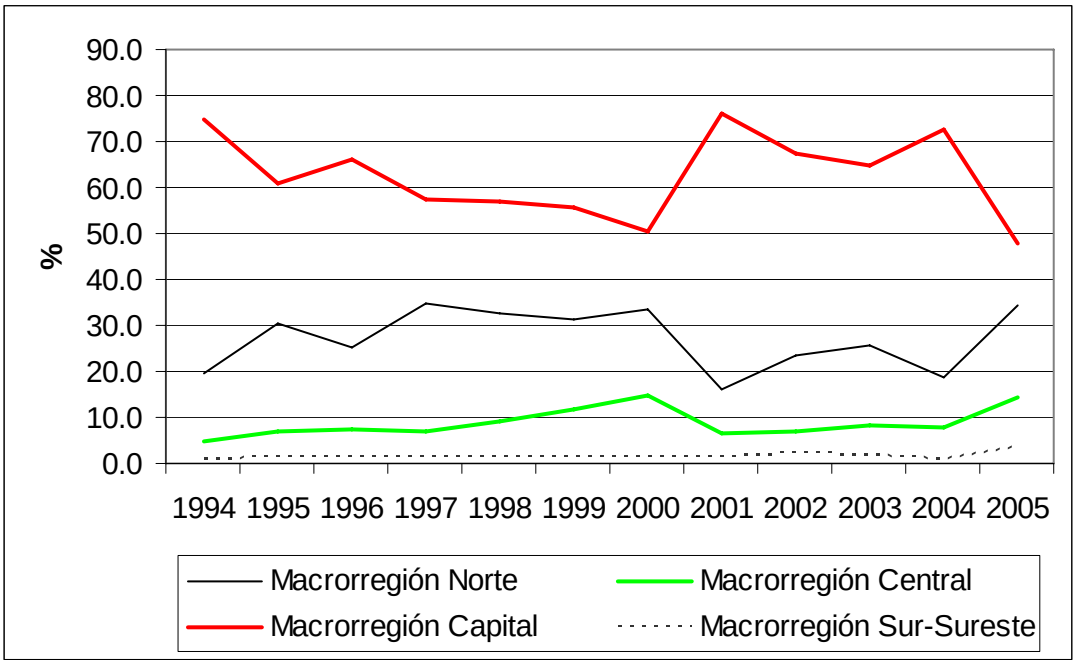


Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004", *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.

En la gráfica 5, se observan los mismos desequilibrios regionales medidos a través del indicador sobre la composición porcentual de la inversión extranjera directa. El indicador es importante porque la inversión extranjera tiene una influencia directa en crecimiento y desarrollo de las naciones.

La región Capital capta casi el 50% del total de inversión extranjera, la región que más se le acerca es la Norte que entre 2004 y 2005 alcanzó un incremento considerable. En franco contraste, la inversión extranjera en la Macrorregión Sur Sureste es prácticamente nula.

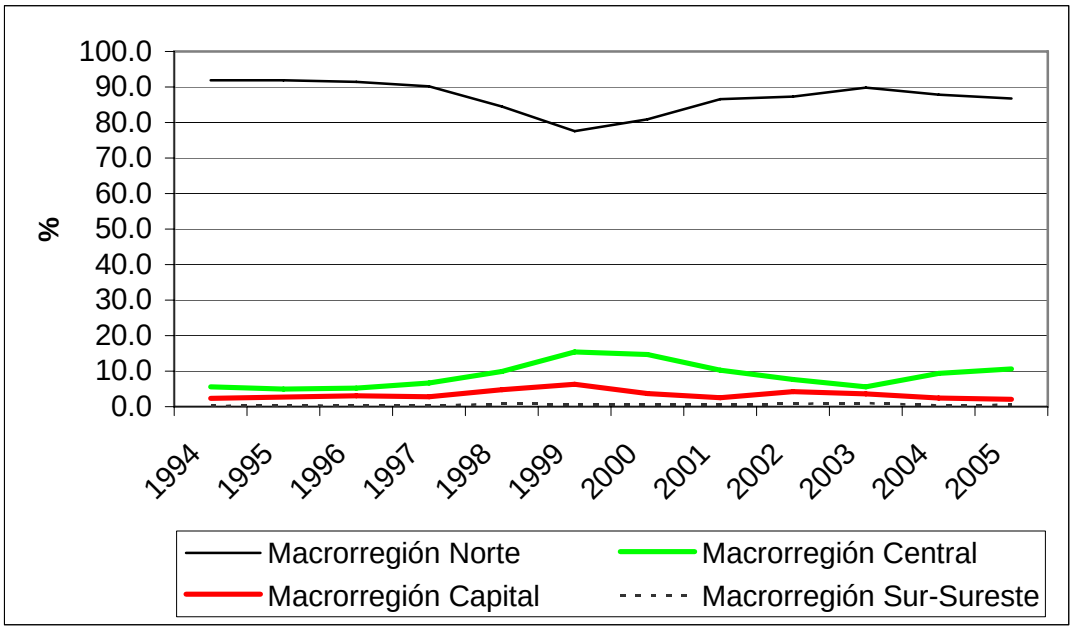
Gráfica 5. Composición porcentual de la inversión extranjera directa por regiones, 1994-2005



Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004", *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.

En la gráfica 6, se puede apreciar la distribución porcentual de la industria maquiladora por regiones. Prácticamente el 90% de la inversión extranjera en empresas maquiladoras se concentra en la región Norte, esto se explica por la proximidad de esta zona al principal mercado exportador de México, sólo se observa una ligera caída entre 1997 y 1999. En la macro región Sur Sureste la inversión extranjera en maquiladoras prácticamente no existe.

Gráfica 6. Composición porcentual de la inversión extranjera directa por regiones en empresas maquiladoras, 1994-2005



Fuente: Elaboración propia con base en Aregional.com, "Dinámica del Desarrollo Regional de México, 1970-2004", *Serie: desarrollo regional*, año 6 número 5, México, 2006.

La competitividad regional

Los desequilibrios regionales tienen una relación directa con el nivel de competitividad. Es indudable que los niveles de pobreza y marginalidad afectan de manera negativa a la competitividad de los estados y regiones. Las regiones con los mayores rezagos económicos deben alcanzar un nivel mínimo de desarrollo en educación, salud, e infraestructura para atraer elevados flujos de inversión extranjera.

La competitividad de los países se ha convertido en uno de los indicadores más importantes en los últimos años en un entorno de globalización de la economía donde la competencia entre países es el denominador común.

Los niveles de competitividad proporcionan información sobre los esfuerzos que realizan los gobiernos en la promoción del desarrollo económico, la atracción de inversión extranjera y el impacto de las estrategias macroeconómicas para elevar los niveles de productividad y de bienestar de su población.

El interés por medir la competitividad de los países en sus diversas vertientes, ha dado como resultado la creación de distintos índices, generados por diversas instituciones en varios países. Tales indicadores no sólo permiten comparar las condiciones en que opera la vida económica de los sectores productivos, sino que recientemente se han

convertido en insumos de importancia para evaluar la efectividad de las políticas públicas de los gobiernos.[23]

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) define la competitividad como la habilidad de una región para atraer y retener inversiones, para ello es necesario que una determinada 'región ofrezca las condiciones integrales aceptables internacionalmente, que permitan, por un lado, maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y personas que en ella radican o quieran radicar y, por otro lado, incrementar, de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades endógenas que sus propios recursos, capacidad tecnológica y de innovación ofrezcan y, todo ello, con capacidad de enfrentar las fluctuaciones económicas por las que se atraviese'.[24]

La competitividad depende de varios factores, entre los más importantes el IMCO destaca la del costo de los insumos y la productividad de los mismos, mano de obra capacitada, y por parte de la empresa capital y tecnología, ambiente propicio para los negocios, reinversión de utilidades de las empresas, adecuada infraestructura de telecomunicaciones y transportes y una necesaria innovación tecnológica.[25]

En la gráfica 7 se muestra la distribución del índice global de competitividad, destaca que en la región norte del país los niveles son altos y medios. Mientras que en los estados del sur se presentan los niveles más bajos de competitividad. En el centro del país sobresale el Distrito Federal y Aguascalientes con los mayores niveles de competitividad. Existe una correspondencia entre las entidades con los menores niveles de competitividad y la existencia de mayor marginalidad.

Así, las entidades con los más altos niveles de marginalidad (Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo) también cuentan con los menores niveles de competitividad. Entre los estados con alta marginalidad y débiles niveles de competitividad se pueden mencionar, San Luis Potosí, Tabasco y Nayarit. En contraste los estados con los mayores niveles de

---

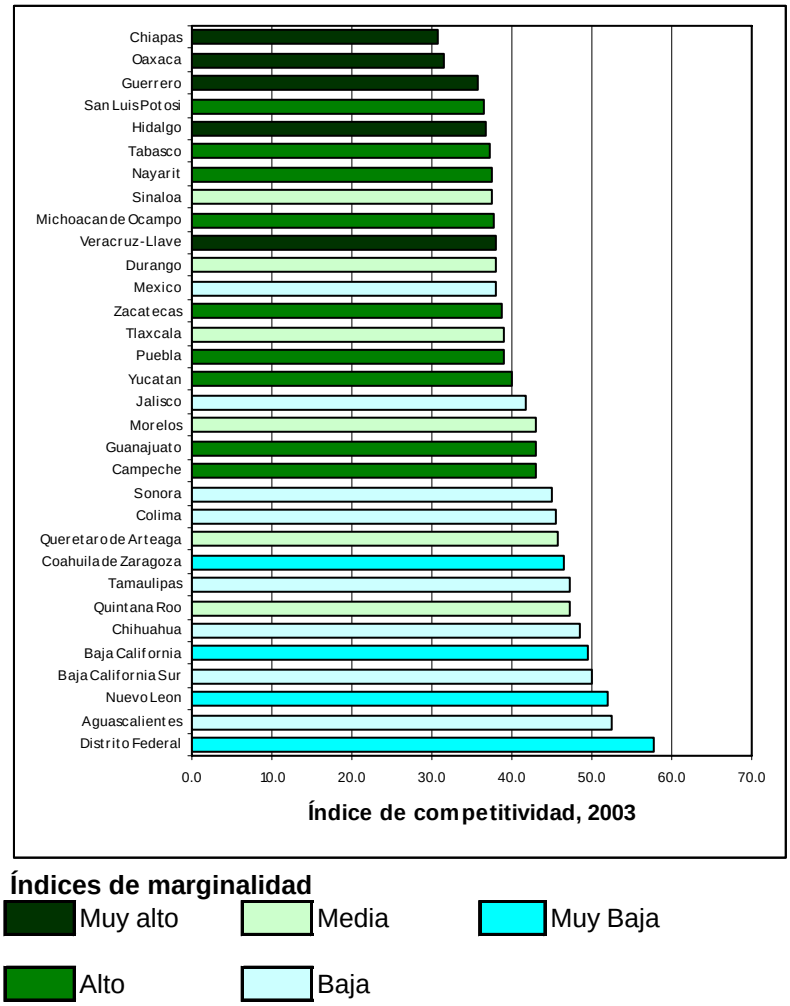
[23] Jesús González Rodríguez, "Las instituciones mexicanas y los indicadores de competitividad internacionales", *Socioscopio*, núm. 13, Agosto de 2007.

[24] Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. y Escuela de Graduados en Administración Pública, *Competitividad Estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas*, México, 2006.

[25] Acorde con la metodología del Índice de Competitividad Internacional, en IMCO-EGAP se engloba en el análisis a toda esta vasta realidad, a través de 10 factores que permiten conocer las distintas posibilidades de atracción o retención de inversiones y, con ello, explicar claramente la competitividad de una región en el mediano y largo plazo. Dichos factores son: Sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; economía dinámica y estable; sistema político estable y funcional; mercado de factores eficientes; sectores precursores de clase mundial; gobierno eficiente y eficaz; aprovechamiento de las relaciones internacionales y sectores económicos con potencial.

competitividad también cuentan con niveles bajos y muy bajos de marginalidad como Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes y el Distrito Federal.

Gráfica 7. Índice de competitividad con relación al índice de marginalidad por entidad federativa, 2003.



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. y Escuela de Graduados en Administración Pública, *Competitividad Estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas*, México, 2006 y Consejo Nacional de Población, *Índices de marginación por entidad federativa 2000* (www.conapo.gob.mx).

Hoy nuestras entidades federativas y sus respectivas regiones están en situación de competencia para atraer actividades económicas, empleo e infraestructura. Sin embargo, no todos los territorios están implicados en este proceso de competencia sobre bases iguales, ello implica ineficacias y desigualdad regional.[26]

[26] Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres, "Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México", José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional, Miguel Ángel Porrúa,* México, 2007, p. 170

Los principales problemas de las políticas públicas para el desarrollo regional

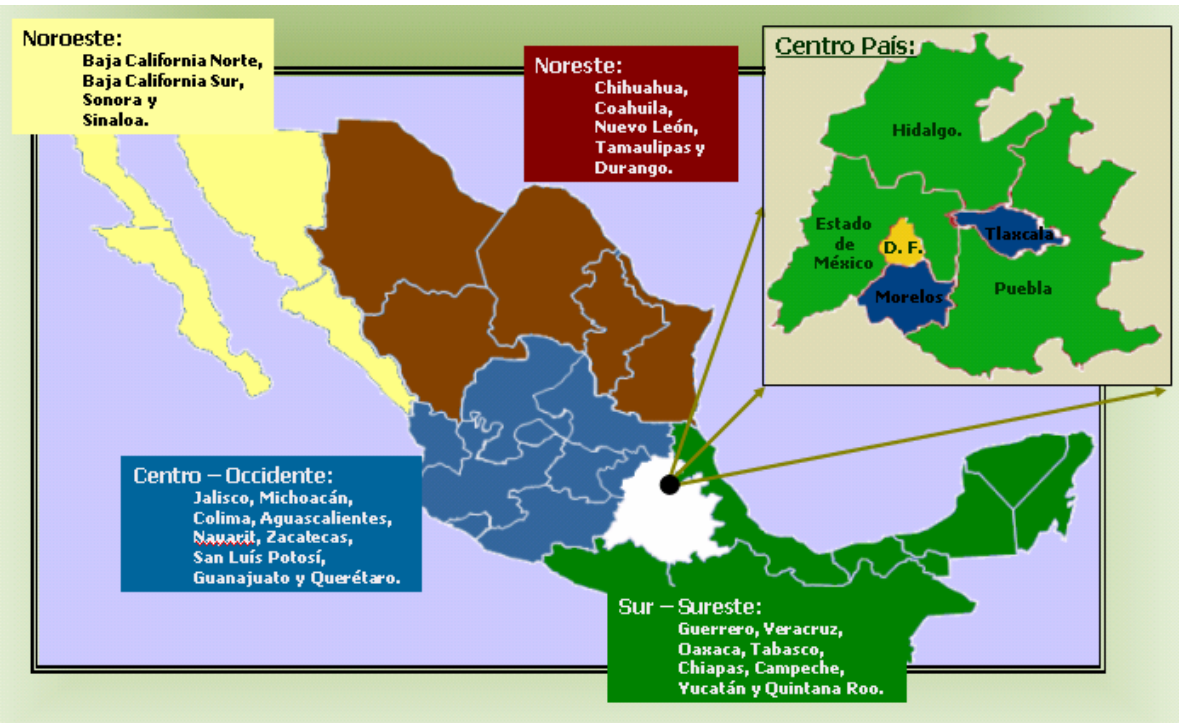
El desarrollo regional de México se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. La mayor parte de los análisis coinciden en que el desarrollo regional en el país tiene un carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral. Predominan las acciones aisladas con poca o escasa continuidad, lo cual limita la posibilidad de revertir los rezagos.[27]

Iracheta plantea que hablar de desarrollo económico en los países es equivalente a desarrollo económico en sus regiones e incluso en las grandes ciudades. La concentración de la actividad económica más productiva en las grandes aglomeraciones es una de las características de la actualidad. Así la Zona Metropolitana del Valle de México concentra más del 30% del PIB nacional con menos del 20% de la población.[28]

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se realizó una propuesta para agrupar regionalmente al país. En el plan se reconocen cinco macro regiones: Noroeste, Noreste, Centro-occidente, Centro país y Sur-sureste, las macro o meso regiones se muestran en el mapa 3.

[27] Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres, "Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México", José Luis Calva (coord.), Políticas de desarrollo regional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 163 y 164.
[28] Alfonso Iracheta, "Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustenble", José Luis Calva (coord.), Políticas de desarrollo regional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 183.

Mapa 3. Regiones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.



Fuente: Sergio Hernández, "Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro). Estrategia Regional*", XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México, 2007.

La creación de mesorregiones tenía como objetivo la formulación de programas integrales de desarrollo sustentable (PIDS) integradas bajo el criterio de libertad de cada región y entidad federativa para controlar su propio destino, en armonía con el resto del país.

Algunos investigadores han planteado que se trata de una división sin sustento teórico-metodológico que no contribuye a definir una mejor integración de los espacios regionales, más bien favorece su fragmentación.[29]

En el Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio se pretendía impulsar la vocación económica de las mesorregiones a través del fomento a la competitividad, la dotación de infraestructura, la canalización de inversión pública y privada hacia proyectos estratégicos de desarrollo y la provisión de servicios públicos que fortalecen las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de cada región.[30]

[29] Carlos Bustamante Lemus "Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente", José Luis Calva (coord.), Políticas de desarrollo regional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 218

[30] Vicente Fox, *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2004*, México, 2005.

Programas para el desarrollo regional

Uno de los efectos programáticos para atender las llamadas meso regiones fue la creación de fideicomisos para el desarrollo regional. Entre los más importantes destacan: el Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro), el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (Fidesur) y Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente.

Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro)

El Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro País, Fidcentro, se constituyó en Banobras como fiduciaria en el año 2001 por los titulares de los gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. El Fideicomiso es un fondo integrado por las aportaciones de los Estados y el Gobierno Federal para financiar los estudios y proyectos identificados como detonadores del desarrollo económico y social.[31]

En el año 2007 se pueden destacar los siguientes estudios: Simplificación del Proceso de Regulación de la Tenencia de la Tierra, Homologación del Marco Legal en Materia de Desarrollo Urbano, Manejo Integral de Residuos Sólidos no Peligrosos, Manejo y Tratamiento de Aguas Residuales, y el Desarrollo de Parques Tecnológicos.[32]

Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (Fidesur)

El fideicomiso tiene como objetivos, constituir una instancia de planificación regional estratégica y operativa, que actúe mediante la optimización de recursos coordinación y esfuerzos e incidir en la calidad y eficiencia de las políticas públicas regionales, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y planificación de la inversión pública.

En un marco de Competitividad Regional Sistémica se identifican tres ejes estratégicos desde donde el FIDESUR puede colaborar en el desarrollo Regional del Sur Sureste: Sistema de Planeación Regional (consolidar e institucionalizar procesos y prácticas de evaluación y planificación de inversiones); Fomento Productivo con Innovación Tecnológica (colaborar en el desarrollo de un Programa Estratégico de

[31] Sergio Hernández, Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro). Estrategia Regional, XVII Seminario de Economía Urbana y Regional, UNAM, México, 2007.
[32] *Idem.*

Fomento Productivo con base en la innovación tecnológica); Gestión Territorial y Ambiental (disponer de instrumentos de gestión regional y herramientas de manejo de información territorial).[33]

Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente

El programa tiene como objetivos la realización de estudios y proyectos de carácter regional interestatal, y de aquellas otras acciones en donde la conjunción de esfuerzos y recursos entre estados genere resultados más eficaces desde la coordinación regional.[34]

El Programa se plantea como retos la modernización de la infraestructura y la competitividad económica, así como revertir los procesos de deterioro ambiental y social, establecer las bases de soporte para las actividades productivas y la integración regional.

Adicionalmente, en el sexenio anterior se instrumentaron varios proyectos estratégicos de carácter regional y urbano. Los cuales los podemos observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Principales megaproyectos de desarrollo regional y urbano, 2000-2006

Programa	**Localización**	**Objetivos**	**Principales instrumentos**
Programa de Desarrollo de la Frontera Norte	Estados Fronterizos del Norte del país	Desarrollar y fortalecer los vínculos comerciales con los países socios del TLCAN	Apoyo y financiamiento para la infraestructura carretera y comercial
Programa de Desarrollo de Escalera Náutica	Estados litorales del noreste del país (BC, BCS, Sonora, Sinaloa y Nayarit)	Desarrollo turístico e inmobiliario	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y urbana
Proyecto de Gran Visión para la Región Centro	Estados interiores del centro del país más el norte de Veracruz	Desarrollo comercial e industrial	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera, portuaria y urbana
Plan Puebla Panamá	Estados interiores del centro oriente-sur, pacifico sur y península de Yucatán	Desarrollo comercial, industrial y turístico	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera y turística
Programa de Ordenación del Territorio	Todos los estados del país	Ordenamiento en los usos de suelo y reservas	Apoyo y financiamiento a la infraestructura urbana

[33] César Barrios Pacheco, "Fidesur: El Desarrollo Regional en el Contexto del Sur Sureste de México (o el difícil arte de hacer región)", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México, 2007.
[34] César Woo, "Una propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional. Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México, 2007.

Programa	Localización	Objetivos	Principales instrumentos
		territoriales	
Programa Hábitat	Todos los estados del país	Desarrollo inmobiliario y ordenamiento del Sistema Urbano Nacional	Apoyo y financiamiento a la infraestructura urbana mediante la construcción de vivienda popular a través del fondo Hábitat y Red Ciudad
Programa Suelo-Reserva Territorial	Todo el territorio nacional	Desarrollo urbano e inmobiliario	Acciones del inventario de suelo que permita establecer criterios y estrategias para apoyar la toma de decisiones en materia de adquisiciones de suelo para vivienda en 65 ciudades del Sistema Urbano Nacional.

Fuente: Carlos Bustamante Lemus "Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente", José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 218

En el actual programa sectorial de desarrollo social el objetivo tres plantea disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. Para el logro del objetivo se proponen las siguientes líneas estratégicas: apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano; vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo; impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil y prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.[35]

En la presente administración no se vislumbran cambios drásticos en relación con la administración anterior en la planeación regional. En el Plan Nacional de Desarrollo se tiene previsto la creación del Plan Nacional de Desarrollo Regional y un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pero a la fecha, todavía no han sido presentados y sigue estando poco claro la autoridad que asume el tema regional desde su ámbito de competencias.

En la práctica Secretaría de Desarrollo Social le ha dado continuidad a la mayoría de los proyectos y programas enfocados en el desarrollo regional. Entre los más importantes se pueden destacar:

[35] Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, México, 2007.

Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)

El programa para el Desarrollo Local (Microrregiones) tiene como objetivo contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral -social, económico y humano- de su población.[36]

El programa tiene la finalidad de crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios en los municipios y localidades donde opera el programa, además de impulsar el desarrollo regional mediante la inversión en las localidades estratégicas dentro de cada una de las microrregiones definidas por la Sedesol, y en su área de influencia. El Programa opera en los 31 estados de la República Mexicana, en el universo territorial definido para la Estrategia de Microrregiones, que se compone de:

- Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo microrregional y sus áreas de influencia
- Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las Zonas de Atención Prioritarias y de las microrregiones;
- Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el Conapo;
- Las localidades de alta y muy alta marginación, con una población entre 500 y 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.

Programa Hábitat

El objetivo del Programa es contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables. Hábitat enfrenta los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de acciones para el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.[37]

---

[36] Secretaría de Desarrollo Social, Programas Sociales, www.sedesol.gob.mx (Abril de 2008).
[37] *Idem.*

La población objetivo se constituye, preferentemente, por los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial, asentados en las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas.

Se otorga especial atención a la población en situación de vulnerabilidad, como son personas con capacidades diferentes, adultos mayores, residentes en inmuebles o zonas de riesgo, migrantes devueltos a las ciudades fronterizas mexicanas y grupos indígenas asentados en las ciudades.

El universo potencial de actuación está constituido por las ciudades y zonas metropolitanas mayores de 15 mil habitantes, de las 32 entidades federativas del país. Otra vertiente lo constituyen los Centros Históricos, en este caso, las acciones se orientan a la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

En cada una de las ciudades elegidas, el Programa identifica, selecciona y dirige sus acciones a uno o más Polígonos Hábitat. Éstos están constituidos por un conjunto de manzanas en las que se concentra la pobreza patrimonial.

Programa de Apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares.

El objetivo del programa es disminuir la pobreza urbana y vulnerabilidad patrimonial de la población, así como al ordenamiento de los asentamientos humanos, otorgando seguridad jurídica al patrimonio de los hogares en condiciones de pobreza patrimonial que viven en asentamientos humanos irregulares en polígonos donde la CORETT tiene facultad de dominio.

Específicamente apoya a los hogares en condiciones de pobreza patrimonial ubicados en asentamientos humanos irregulares, para que cuenten con certeza jurídica.

Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria

El programa Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria tiene como objetivo el contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación o rezago social del país, o las zonas que presenten alta concentración de personas en condición de pobreza, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral –social, económico y humano- de su población.

En particular el programa busca incrementar la calidad de vida de las personas a través del mejoramiento de su vivienda, disminuyendo los pisos de tierra y brindando el acceso al servicio sanitario; busca incrementar el capital físico de las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, con rezago social o alta concentración de pobreza, a través de la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica y de comunicaciones.

El Programa opera en las localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social. La población objetivo de este programa son los habitantes de los municipios o localidades ubicados en los territorios de cobertura.

Plan Puebla Panamá

Un programa que merece especial interés es el Plan Puebla Panamá que al inicio de la administración anterior despertó grandes expectativas y fue uno de los temas centrales de la agenda nacional e internacional.

Es un instrumento de cooperación e integración que coordina esfuerzos y acciones entre los nueve estados del Sur Sureste de México, Centroamérica y Colombia, para promover el desarrollo integral y sustentable de la región Mesoamericana. Su objetivo principal es contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial mesoamericana, a través de un trabajo conjunto para enfrentar retos comunes de la región. El PPP involucra las instancias más altas de los gobiernos y a organismos aliados mediante instrumentos flexibles que articulan instituciones y mecanismos existentes.

Hasta 2005 entre los principales logros se pueden destacar:

- Apoyó en la generación de una Agenda para el Desarrollo del Sur-Sureste.
- Gestionó inversiones (hasta 2005) por 1,211 millones de dólares (aprox.) en 2,007 Km. de tramos carreteros correspondientes a México en la RICAM y cerca de 30 millones de dólares en infraestructura comercial de puertos marítimos y puertos fronterizos:

- Corredor Pacífico
- Corredor Atlántico
- Corredor Turístico
- Ramales y conexiones
- Puerto Dos Bocas
- Puerto Fronterizo el Ceibo
- Puerto Fronterizo Subteniente López
- Centro Logístico Puerta Chiapas.

El PPP tiene continuidad en la presente administración, los problemas que ha enfrentado se relacionan con su complejo diseño institucional, articulación deficiente con mecanismos regionales y la percepción de una falta de resultados concretos. [38]

A pesar de la gran cantidad de programas y proyectos de desarrollo regional los resultados han sido limitados ya que los centros regionales más dinámicos son los que atraen las inversiones privadas y extranjeras, mientras que las entidades que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y marginación continúan manteniéndose en esa condición.

Comentarios finales: Una agenda del desarrollo regional contemporáneo

Las investigaciones sobre planeación regional recomiendan que las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo al interior de las regiones con un sentido de equidad económica y social.[39]

La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios y la acción de

[38] Alejandra García, "Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. Algunas Reflexiones", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México, 2007.
[39] Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres, "Políticas públicas….", p. 173

planificar regiones consiste en un proceso incluyente en el que los protagonistas tomen decisiones en un ámbito espacial determinado.

En el nuevo contexto de la economía global el desarrollo económico regional adopta nuevas modalidades, donde las políticas se orientan básicamente hacia la atracción de inversiones y de fortalecimiento a la competitividad de las empresas locales. Por ello es necesario intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones.

Según Iracheta, los planes no han sido diseñados para ser documentos políticos que guíen la acción de los gobiernos. Su carácter técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo.

Iracheta detecta tres factores fundamentales que determinan la problemática de la planeación regional:

1. La escasa valoración política que se otorga al sistema de planeación.
2. La mínima obligatoriedad que se asigna a las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y la inexistencia de consecuencias que derivan de su incumplimiento.
3. La baja congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.[40]

La experiencia empírica y teórica sobre el desarrollo regional indica que el equilibrio territorial óptimo es casi imposible ya que depende de la dotación inicial de recursos necesarios a la producción y la capacidad innovadora de los individuos para aumentar la productividad y competitividad y un ambiente social, político e institucional favorable.

Héctor Ferreira propone algunas medidas necesarias para institucionalizar la política de desarrollo regional: diseño y operación de nuevas políticas y formas de acción de corte sectorial-regional; revitalización, despliegue y consolidación de los procesos de planeación meso-regional; consolidación de las relaciones de las meso-regiones hacia abajo y hacia arriba; regionalización de los procesos de programación presupuestación y nuevos mecanismos de financiamiento de la inversión pública; preparación y consenso de

[40] Alfonso Iracheta, “Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable”, José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 190-191

los ajustes requeridos en el marco legal a la luz de las prácticas de planeación regional y con sus actores y un Proyecto Territorial de Nación construido a partir de las regiones.[41]

La experiencia histórica ha demostrado que ni el capital ni el trabajo se dirige de manera preferente al espacio en el que son escasos; su lógica de localización depende más de la rentabilidad. En ese escenario la acción del Estado es fundamental para corregir los desequilibrios regionales provocados por la acción del mercado y los actores sociales.

[41] Héctor Ferreira, "Dos variantes de un mismo modelo de planeación meso-regional. Implicaciones para la institucionalización de la planeación regional del desarrollo en México", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México, 2007.