

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000—2010

Roberto Ocampo Hurtado



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 90

Mayo de 2010

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.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
José de Jesús González Rodríguez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Iván H. Pliego Moreno
Gabriela Ponce Sernicharo
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

ACERCAMIENTO AL TEMA DEL DESARROLLO REGIONAL Y A PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL PERIODO 2000 – 2010.

Roberto Ocampo Hurtado

RESUMEN

El presente documento tiene como propósito acercar al lector al tema del desarrollo regional en México; para ello, se parte de una revisión sobre los antecedentes y el progreso que el tema en cuestión ha presentado durante las últimas décadas.

Asimismo, se dará paso a la observación de programas que en la materia se han implementado durante el periodo 2000 – 2010, poniendo el acento en aquellos programas de desarrollo regional y con rostro social, que enfocan sus acciones a la supresión de las desigualdades regionales y la pobreza de los estados, municipios y localidades.

Al final del documento se anexa un apartado, en el cual el lector podrá observar una breve descripción sobre algunas de las teorías de crecimiento y desarrollo regional surgidas principalmente en Europa hacia mediados del siglo XX, las cuales determinaron la evolución de las políticas de desarrollo regional; tal apartado se presenta bajo la idea de que dicho relato permita, en futuros análisis, determinar cuáles de esas teorías pueden ser asociadas con algunos de los programas descritos en este documento.

Introducción

Partiendo de la definición sobre el concepto de desarrollo regional referida por Sergio Boisier, en la que se asegura que el “desarrollo regional es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella”¹, es factible sostener la idea respecto a que, durante los últimos diez años, el gobierno federal ha pretendido, a partir de programas de desarrollo regional, alcanzar un progreso económico y social en todas las regiones del país.

¹ Sergio Boisier, *La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-Empresas*, en Estudios Sociales, No. 72, Santiago de Chile, 1992, p.6.

Tal supuesto parte del hecho de que, como todo gobierno, el mexicano fue constituido para proveer a los gobernados, además de seguridad, de herramientas que les permitan superar lagunas de tipo educativo, de salud, de espacio para habitar, así como de oportunidades para desempeñar un empleo remunerado.

Al respecto, la Constitución Política, en su artículo 25, determina que es al Estado a quien le corresponde la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe sustentarse en el “fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”. En igual sentido, en el artículo 26 se determina que el gobierno instituirá un “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”.²

El gobierno mexicano, sustentado en el texto de su Carta Magna, contempla la confección de programas de desarrollo económico y social, entre los cuales se encuentran los relativos al desarrollo regional; concepto que en la Constitución Política aparece en el artículo 2º, en su inciso b, fracción I, en donde se indica que se impulsará el desarrollo regional en las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales.³

Asimismo, la noción de desarrollo regional se encuentra incluida en el artículo 115, fracción quinta, inciso c, en donde se determina que los municipios estarán facultados para “participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia”.⁴

El desarrollo regional es, entonces, una acción política de enorme trascendencia para el progreso nacional y, por ello, desde hace varios sexenios, se han implementado diversos programas en la materia.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25 y 26.

³ Respecto al párrafo citado, relativo al artículo 2 de la Constitución Política, debe precisarse que éste es producto de la reforma constitucional publicada el 14 de agosto de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*, en el marco de las reformas en materia de derechos y cultura indígena.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

En torno a ellos, este documento describe, en un primer momento, los esfuerzos realizados desde el sexenio de José López Portillo y hasta la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León; posteriormente se analizan algunos de los programas puestos en marcha durante la administración de Vicente Fox Quezada y los correspondientes al sexenio vigente.

Al respecto, se consideró pertinente poner el acento en aquellos programas que se enfocan, acorde a sus objetivos, a reducir las desigualdades y la pobreza regional, tales como Hábitat y el Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria.

I) El desarrollo regional en México

Con el fin de comprender la evolución del desarrollo regional como política pública en México, se apunta, de forma breve, lo siguiente: si bien desde los primeros años posteriores a la Revolución Mexicana, los gobernantes electos delinearon proyectos relativos al fortalecimiento del ámbito regional, el centralismo que prevaleció durante décadas limitó que tales proyectos dieran resultados. En este sentido, Roberto Gómez Collado apunta que: “El obstáculo más grande que ha enfrentado el desarrollo regional en nuestro país, está representado por el tradicional centralismo”.⁵

No fue sino hasta los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, que el concepto de desarrollo regional se proyectó, al menos en el discurso, como una política pública a la que debería otorgársele mayor atención.

En alusión a lo anterior, en algunos de sus discursos, los cuales pretendían traducirse en acciones de gobierno, Luis Echeverría sugería la necesidad de

⁵ Roberto Gómez Collado, *El desarrollo regional y el municipio*, disponible en: www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr54.pdf p.23. (consulta. 25 de junio de 2010).

“reorientar los esfuerzos relacionados con desarrollo comunitario, vivienda, salud pública y seguridad social hacia las áreas rurales y urbanas más atrasadas”.⁶

Por su parte, López Portillo incluyó en su Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982, la propuesta de “reorientar el gasto público en un sentido tanto sectorial como regional de tal manera de lograr un crecimiento acelerado de sectores prioritarios, reducir las diferencias en el desarrollo regional, y asistir a grupos socialmente marginados”.⁷

Al respecto, Roberto Gómez Collado apunta que ni las intenciones de Echeverría, ni los programas de López Portillo obtuvieron buenos dividendos, esto debido a que, en los hechos, resultaba complejo dejar atrás la inercia histórica en donde la inversión pública se concentraba en unos cuantos estados y la ausencia de una política de desarrollo regional, fortalecía al centralismo.

Así, tras los intentos citados en los párrafos anteriores, sería durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado cuando los programas en materia de desarrollo regional serían planificados de forma distinta.

En su correspondiente Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1989, la política de desarrollo regional se dividía en 3 acciones fundamentales: en primer término, se pretendía consolidar un desarrollo estatal integral, el cual era entendido como la necesidad de dotar a la totalidad de las entidades federativas con la capacidad económica y administrativa que les permitiera alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.⁸

En segundo lugar se buscaba fortalecer a los municipios, lo cual significaba convertir al municipio en auténtico promotor del desarrollo. Finalmente, la tercera acción se enfocaba al reordenamiento de la actividad económica en el territorio

⁶ Jorge E. Navarrete, *La política económica del nuevo gobierno*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México 1971, p. 71.

⁷ Presidencia de la República, Plan Global de Desarrollo 1980 – 1982, p. 93.

⁸ Roberto Gómez Collado, *El desarrollo regional y el municipio*, *Op.ci.*, p.24.

nacional, es decir, fomentar que todos los estados del país fueran incluidos en el desarrollo económico nacional.

Plasmadas las tres acciones por realizar, el gobierno de Miguel de la Madrid recurrió al denominado Sistema de Planeación Democrática, el cual, sustentado en las atribuciones que la Constitución Política le confiere al gobierno federal, aludía a la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para generar un desarrollo integral a lo largo y ancho del país.

El Sistema de Planeación Democrática contemplaba, en uno de sus apartados, los lineamientos sobre el desarrollo regional, mismos que se referían, entre otros a: *la “federación es el elemento regulador del desarrollo regional;” “la democracia nos abrirá caminos hacia un mayor equilibrio en el desarrollo regional” y, “tenemos que ir desterrando el desequilibrio entre estados y, dentro de los estados, entre municipios” (véase cuadro 1).*

Cuadro 1
Sistema de planeación democrática 1982 – 1988

1.1. El equilibrio en el desarrollo regional nos llevará a una sociedad más igualitaria y justa.	1.2. La federación es el elemento regulador del desarrollo regional.	1.3. Debemos fortalecer a la nación como un todo armónico.	1.4. La grandeza nacional exige que equilibremos el desarrollo económico y social.
1.5. La democracia nos abrirá caminos hacia un mayor equilibrio en el desarrollo regional.	1.6. No podemos aceptar el desequilibrio como condena en el desarrollo.	1.7. Descentralizar el crecimiento de las grandes ciudades es un acto de fundamental justicia interregional.	1.8. Debemos dotar de más infraestructura a las ciudades intermedias.
1.9. Para los revolucionarios no es aceptable ningún tipo de marginación.	1.10. Federación, estados y municipios deben ampliar su área de responsabilidad.	1.11. Tenemos que ir desterrando el desequilibrio entre estados y, dentro de los estados, entre municipios.	1.12. Los estados deben participar en el diseño y ejecución de los programas de la federación.

<p>1.13. Por sectores y por clases el desarrollo también ha sido disparejo.</p>	<p>1.14. La descentralización impulsa el desarrollo regional.</p>	<p>1.15. Las costas, las fronteras, el sureste y las zonas desérticas constituyen el nuevo reto para seguir construyendo la grandeza nacional.</p>
--	--	---

Fuente: Desarrollo Regional, Lineamientos generales sobre desarrollo regional, www.bibliojuridica.org/libros/4/1673/8.pdf p.1. (consulta. 28 de junio de 2010).

Acorde a la visión de algunos analistas y pese a que se reconoce que los lineamientos generales sobre el desarrollo regional representaron un intento serio por obtener resultados favorables, Concepción Ceja Mena apunta que, “estos movimientos legales y administrativos no tuvieron mayor impacto en la provisión de la política social, en buena medida porque no se acompañaron de reformas institucionales que modificaran la madeja política que atrapaba a la política social”.⁹

Una vez concluido el sexenio de Miguel de la Madrid, en el subsecuente Plan Nacional de Desarrollo 1990 – 1994, las acciones en materia de desarrollo regional continuaron sustentándose en el denominado sistema de planeación democrática, al cual, sin embargo, se le añadió la propuesta de generar una plena coordinación del gobierno federal con los gobiernos estatales, así como la inclusión en el discurso de un concepto clave, la descentralización.¹⁰

En el texto del Plan Nacional de Desarrollo 1990 – 1994, se afirmaba que: “El Plan Nacional de Desarrollo promoverá la participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional y urbano, armonizándolas con la federación; se desalentará el crecimiento de las zonas sobrepobladas y de las que tienen carencias graves de recursos”.¹¹

⁹ Concepción Ceja Mena, *La política social mexicana de cara a la pobreza*, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2004, www.ub.es/geocrit/sn/sn_176.htm p.32. (consulta. 25 de junio de 2010).

¹⁰ Sobre el concepto de descentralización pueden citarse innumerables definiciones para su comprensión, sin embargo, abonando el camino, se señala que la descentralización administrativa es la transferencia de responsabilidades de gasto público y recaudación de impuestos del gobierno central a los gobiernos subnacionales.

¹¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1990 – 1994*, p.15.

En ese plan se apuntaba que se apoyará “el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes”.¹²

Asimismo, en el texto del plan se mencionaba que la base en donde se apoyarían buena parte de las estrategias de desarrollo regional del sexenio, serían algunos de los programas e instancias que en la materia, desde años anteriores, ya existían, tales como la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, los Convenios Únicos de Coordinación y los Comités Únicos de Desarrollo y de Planeación para el Desarrollo Estatal (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Instrumentos fundamentales de la planeación regional 1990 – 1994

PROGRAMA	ACCIONES
Comisión Nacional de Desarrollo Regional.	<p>Creada el 29 de enero de 1975; un año después se convirtió en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. Su propósito era coordinar la inversión y el gasto federales, regionales y estatales.</p> <p>Se consideraba que, con su puesta en marcha, la planificación regional permitiría la promoción de la inversión pública y, con ello, la expansión de la infraestructura y de obras de bienestar social.</p>
Convenios Únicos de Coordinación (CUC)	<p>Creados en el año de 1981, con la intención de que todas las acciones en materia de planeación regional, implementadas tanto por el gobierno federal, así como por los gobiernos estatales, mantuvieran plena coordinación.</p>
Comités Únicos de Desarrollo (CUD) y Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades)	<p>Creados durante el año de 1982, pretendían fungir como instrumentos para definir, de manera concertada, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, las prioridades en materia de desarrollo regional, así como la inversión en los estados.</p>

Fuente: Compilación propia con datos de: Noé Arón Fuentes, Alejandro Díaz-Bautista, SÁrah Eva Martínez Pellégrini (coordinadores) *Crecimiento con convergencia o divergencia en las regiones de México. Asimetría centro-periferia*, Colegio de la Frontera Norte – Plaza y Valdés editores, México, 2006.

¹² *Ibid.*, p. 19

Las instancias citadas en el cuadro 2, con sus respectivos objetivos, se mantuvieron, tal y como se había proyectado el plan de desarrollo, vigentes; sin embargo, estos serían, en la praxis, incorporados al programa insignia del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Cabe recordar que Pronasol fue un programa que concentró sus esfuerzos en el combate a los problemas relativos a la desnutrición, la tenencia de la tierra, la escasez de vivienda, la salud, así como en la infraestructura agropecuaria; todo ello implicó el uso de buena parte del presupuesto destinado al gasto social.

Así, integrados al PRONASOL, los programas de desarrollo regional, durante el sexenio de Carlos Salinas, obtuvieron, en comparación con administraciones anteriores, un significativo avance.

Al respecto, Rolando Cordera afirma que; “el sector más dinámico de la política social fue el de Solidaridad y Desarrollo Regional: los recursos manejados por el ramo XXVI entre 1988 y 1993 pasaron de 11,800 millones de pesos de 1980 a 39,800 millones, también de 1980, o lo que es lo mismo, el gasto social en Solidaridad y desarrollo regional creció entre 1988 y 1993, 337.3%”.¹³

Avanzando en el tiempo, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León la planificación en materia de desarrollo regional continuó abriéndose camino entre los temas de mayor interés en la agenda nacional.

En tal sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el desarrollo regional aparecía incluido en el punto 4.5.3, en donde se admitía; “Los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos”.¹⁴

¹³ Rolando Cordera Campos, *La política social moderna: Evolución y Perspectivas*, p.5. Disponible en www.rolandocordera.org.mx/textos/politicamoderna.pdf (consulta 30 de junio de 2010).

¹⁴ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*. p. 105.

En aquel documento se presentaba una breve radiografía de lo que el gobierno consideraba se requería en cada región del país; “La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas de Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La estrategia de desarrollo regional debe hacer frente a ambos retos”.¹⁵

Una vez que se habían diagnosticado cuáles eran las necesidades por región, en el plan de desarrollo se afirmaba que el gobierno federal se plantearía, como objetivo central, promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones y otorgar atención prioritaria a las zonas de rezagos mayores.

El concepto de desarrollo regional también aparecía incluido en los apartados correspondientes a *Infraestructura e insumos básicos* y *Políticas sectoriales pertinentes*; en el primer caso se afirmaba que una infraestructura adecuada y moderna, era requisito para el desarrollo económico, mientras que en el caso de las políticas sectoriales, la referencia se hacía en el sentido de que la generación de empleo, la captación de divisas, así como la actividad turística, resultaban esenciales para el desarrollo regional.

Bajo los objetivos esgrimidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el gobierno de Ernesto Zedillo diseñó una política social más amplia (en comparación con sexenios anteriores), en la cual se incluía el tema del desarrollo regional; “Para alcanzar plenamente los propósitos de mayor desarrollo social, político y económico a que aspiran los mexicanos, se requiere combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores del país”.¹⁶

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

Una vez puesta en marcha la política social del gobierno de Ernesto Zedillo y transcurrido el tiempo, las acciones más relevantes pueden resumirse del siguiente modo: se decretó que el Programa Nacional de Solidaridad fuera modificado en nombre y en ciertos objetivos, por el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual, si bien en un principio sólo consideraba dar atención en zonas rurales a individuos en situación de extrema pobreza, con el tiempo, amplió sus márgenes de atención a distintas regiones del país.

Aunado al PROGRESA y como una de las acciones más significativas ocurridas en aquel sexenio, fue que los recursos del Ramo 26, *Solidaridad y Desarrollo Regional* (que en 1997 y 1999 modificó su nombre por *Superación de la Pobreza* y por *Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*, respectivamente) fueron reorientados a proyectos de alcance regional y social.

Dicho lo anterior, y como síntesis de lo analizado hasta este punto, debe mencionarse que durante las últimas tres décadas del siglo XX, los programas relativos al desarrollo regional tuvieron una evolución significativa, hecho que no debe interpretarse bajo la idea de que su puesta en marcha se tradujo en resultados plausibles. Al respecto, Javier Delgado apunta que; “lejos de resolverse el problema de las desigualdades regionales éstas se han profundizado a lo largo del tiempo”.¹⁷

II) Programas en materia de desarrollo regional en México, 2000 – 2010

Una vez que se ha observado la evolución (durante las últimas tres décadas del siglo XX en México), de los programas de desarrollo regional, se da paso, en las siguientes líneas, a la revisión de algunos planes de desarrollo que se han implementado en el país durante los últimos diez años.

¹⁷ Javier Delgadillo Macías, Felipe Torres y José Gasca Zamora, “Distorsiones del desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización”, *Revista Momento Económico*, Núm 115, mayo-junio de 2001. Disponible en: www.ejournal.unam.mx/moe/no115/MOE11503.pdf p.32. (consulta 1 de julio de 2010).

En párrafos anteriores se comentó que si bien tras las administraciones presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, los programas relativos al desarrollo regional tuvieron una evolución significativa, ello no significó que las desigualdades regionales en el país fueran subsanadas.

Así, pese a la implementación de programas en materia de desarrollo regional durante el periodo de 1982 a 1999, mismos que partieron de lo propuesto en tres planes nacionales de desarrollo, al arribar al año 2000 diversas regiones del país continuaban padeciendo la centralidad de las decisiones políticas.

Tal desequilibrio regional se presentaba, al dar inicio el siglo XXI, como una de las primeras causas de todos aquellos problemas relativos a la desigualdad económica y social.

Al respecto, los indicadores que permiten distinguir el grado de desigualdad económica, social y regional que presenta una zona geográfica son diversos, entre los que se encuentran: el índice de desarrollo humano, el índice absoluto de marginación, el Producto Interno Bruto y, de competitividad (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Indicadores sobre desarrollo social

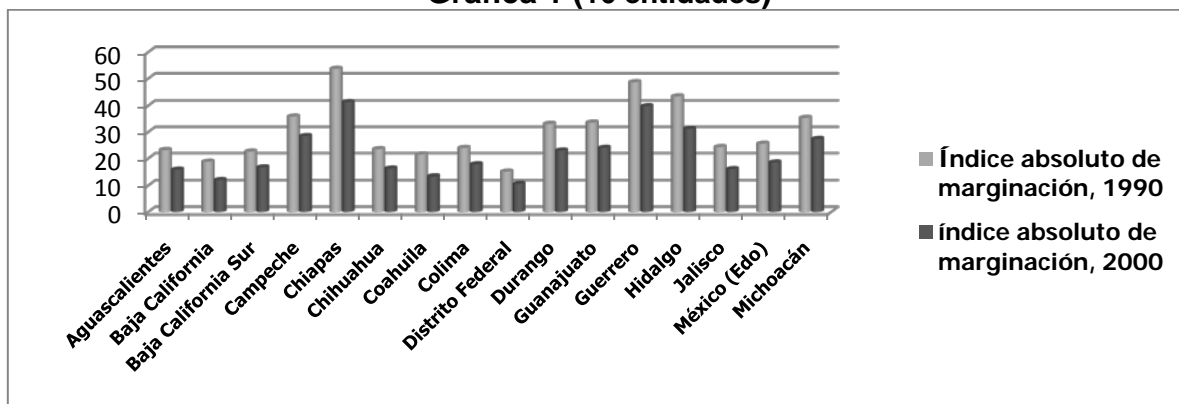
Índice de desarrollo humano	Índice absoluto de marginación	Producto Interno Bruto	Índice de infraestructura	Competitividad
A estos se suman otros indicadores, cuya precisión radica en operaciones matemáticas, tales como:				
Varianza de logaritmos	Curva de Lorenz	Curva de Lorenz generalizada	Coeficiente de Gini	

Fuente: Elaboración propia con base en Xavier Mancero. *Revisión de algunos indicadores para medir la desigualdad*. CEPAL. www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER6/21.pdf (consulta 7 de julio de 2010)

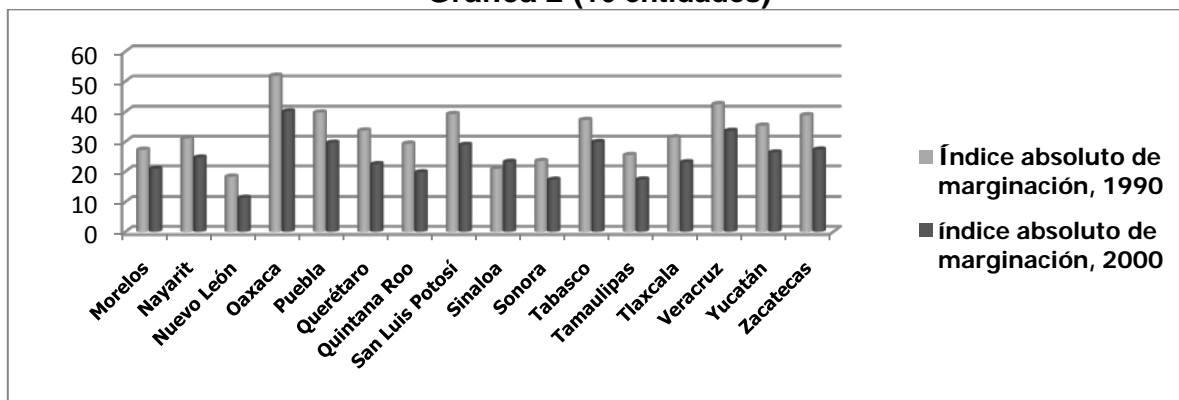
Respecto del índice de marginación, desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) éste permite diferenciar a las localidades censales del país de acuerdo con las privaciones que padecen en materia de educación y viviendas

inadecuadas. Las cifras que se mostraban al iniciar el año 2000, en comparación con el inicio de la década de los noventa, presentaban, por ejemplo, que en todas las entidades del país, la marginación descendió visiblemente, aunque en estados como Chiapas y Oaxaca, ésta continua siendo alta (véase gráficas 1 y 2).¹⁸

Gráfica 1 (16 entidades)



Gráfica 2 (16 entidades)



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en los XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, 1990 y 2000.

Debido a los índices de marginación y, en general, producto de las cifras relativas al desarrollo regional que presentaba el país al iniciar el año 2000, la

¹⁸ El índice de marginación se calcula como una media ponderada de cada uno de los nueve indicadores socioeconómicos, contemplados por el CONAPO (porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario, porcentaje en viviendas sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, porcentaje de población en localidades de con menos de 5,000 habitantes y porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos). Consejo Nacional de Población, Metodología para el cálculo de los índices de marginación.p.18. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marginabsoluto/02.pdf> (consulta 7 de julio de 2010).

recién inaugurada administración presidencial de Vicente Fox Quezada delinearía, en su respectivo plan de desarrollo, las acciones a seguir.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, se dio atención al tema del desarrollo regional, al cual, como política pública, se le denominaría *Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional*, y cuyo fundamento fue "el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región)".¹⁹

En ese sistema de planeación para el desarrollo regional se empleaba, como elemento clave, al término de mesorregiones, a las que se definía como "unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional", las cuales se constituían "de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas".²⁰

Acorde a esa división se establecieron cinco mesorregiones (véase cuadro 4).

Cuadro 4
Mesorregiones delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*

Sur-sureste
Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla.
Centro-occidente
Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.
Centro
Distrito Federal, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Estado de México.
Noreste
Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.

¹⁹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, p.10.

²⁰ Sistema de Planeación Participativa. Sistema Internet de Presidencia. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Disponible en: <http://pnd:fix.presidencia.gob.mx/index.php?idsección=19>

Noroeste
Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

* En el Plan Nacional de Desarrollo se apuntaba que aquellos estados con intereses en dos regiones, puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre las mesorregiones.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. p.10.

Cabe señalar que al mismo tiempo en que, acorde al plan de desarrollo, se dividió al territorio nacional en mesorregiones, el gobierno federal creó fideicomisos para el desarrollo regional, los cuales se concentraron en el financiamiento de estudios y proyectos identificados como detonadores del desarrollo económico y social.

Por cada región se creó un fideicomiso, configurándose así la siguiente estructura (cada fideicomiso se denominó *Fideicomiso para el desarrollo*): *FIDESUR* (región sur-sureste), *FIDERCO* (región centro-occidente), *FIDCENTRO* (región centro), *FIDENORESTE* (región noreste) y *FIDENOROESTE* (región noroeste).

En cada mesorregión, y acorde a su fideicomiso, se generaron diversos proyectos y acciones, tales como: Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001 – 2006, Eje carretero costero (Sonora, Baja California, Sinaloa), 70 macroproyectos para la región centro-occidente, 10 consejos sectoriales en la región centro-país, y en estudio mesorregional de ordenamiento territorial en la región sur-sureste, entre otros.

Por otro lado, una vez que se habían delineado las cinco mesorregiones, el gobierno de Vicente Fox impulsaría, a partir de programas específicos, el desarrollo regional en dichas zonas; programas que se enfocarían, entre otros aspectos, a impulsar la competitividad, a dotar de infraestructura básica y a canalizar la inversión pública y privada.

De tal forma, algunos de esos programas fueron, acorde con lo informado en el sexto informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quezada, los siguientes:

Programa de Ordenamiento Territorial: Puesto en marcha en el año 2001, el programa de ordenamiento territorial se instituyó como un instrumento de la planificación del desarrollo nacional, cuyo objetivo principal sería la reducción de las desigualdades regionales. Bajo un esquema en donde intervienen los tres órdenes de gobierno se emprendieron diversos planes de acción en donde participan la inversión pública y privada; planes como la capacitación a funcionarios estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial, asistencia técnica a los ejecutores del programa y regulación de la situación jurídica de asentamientos en todo el país.

Programa Marcha hacia el Sur: Este programa comprometió la aportación de recursos federales por 493.7 millones de pesos para la ejecución de 392 proyectos en las regiones de menor desarrollo económico del país; las aportaciones del programa promediaron una inversión total de 8,366. 9 millones de pesos. Los esfuerzos del programa se destinaron a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, así como a los municipios con más alto nivel de marginalidad en todo el país.

Programa de Desarrollo de la Frontera Norte: Se propuso desarrollar y fortalecer los vínculos comerciales con los países socios del TLCAN; el programa se comprometió a dar apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera y comercial en las entidades fronterizas del norte del país.

Programa de Gran Visión para la Región Centro: Partió de la idea de desarrollar comercial e industrialmente, vía la construcción de infraestructura carretera, portuaria y urbana, a los estados interiores del centro del país y el norte de Veracruz.

Programa de Desarrollo de Escalera Náutica del Mar de Cortés: Buscó desarrollar turísticamente a los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit, mediante apoyos y financiamiento a la infraestructura carretera, aeroportuaria y urbana de dichas entidades.

Programa Suelo-Reserva Territorial: Su objetivo fue desarrollar y ordenar el sistema urbano nacional, mediante apoyo y financiamiento a todos los estados del país, a través del fondo Hábitat y Red Ciudadana.

Plan Puebla-Panamá: El Plan Puebla-Panamá fue, sin duda, el proyecto más ambicioso en materia de desarrollo regional durante el periodo 2001 – 2006. El plan partía de la idea de integrar una zona económica desde la ciudad de Puebla, pasando por los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y el norte de Colombia.

Su objetivo principal era contribuir, a partir de un esquema de desarrollo regional y bajo la coordinación de las entidades mexicanas y países adherentes, a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial mesoamericana.

El Plan definió ocho áreas de trabajo, las cuales serían denominadas *iniciativas mesoamericanas*, mismas que cubrieron los siguientes aspectos: Iniciativa de transporte (red internacional de carreteras), Iniciativa energética mesoamericana (producción de energía eléctrica en comunidades rurales), Iniciativa facilitación del Intercambio comercial (reducción de costo y de tiempo de transacciones transfronterizas), Iniciativa desarrollo humano (calidad de vida), Iniciativa de desarrollo sostenido (medio ambiente), Iniciativa de telecomunicaciones, Iniciativa de prevención de desastres, Iniciativa mesoamericana de turismo.

Los logros y avances reportados por el gobierno federal en cada una de las iniciativas comentadas, se sintetizan en el cuadro 7 (véase cuadro 7).

Cuadro 5
Logros del Plan Puebla-Panamá

(Sólo se muestran algunos de los avances reportados)

INICIATIVA DE TRANSPORTE	Se ampliaron y rehabilitaron 4,000 kilómetros de tramos carreteros incluidos en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas y la modernización de puentes internacionales estratégicos.
INICIATIVA ENERGÉTICA	Se creó la Integración Energética Mesoamericana (PIRM), se puso en marcha el programa de electrificación rural, que beneficia a 300,000 usuarios en Guatemala y Honduras, se inició la construcción de las líneas de transmisión eléctrica del SIEPAC y de la línea de interconexión eléctrica Guatemala – México.
INICIATIVA FACILITACIÓN DEL INTERCAMBIO COMERCIAL	Se dio inicio al plan piloto del Procedimiento de Tránsito Internacional de Mercancías, bajo la coordinación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)], en las fronteras de Honduras y El Salvador, el cual se ampliará posteriormente a Guatemala.
INICIATIVA DE DESARROLLO HUMANO	Se inició la ejecución de programas sociales como el Programa Mesoamericano de Abordaje del VIH SIDA, el Sistema de Información Estadística de Migrantes en Mesoamérica y el Sistema de Demanda de Capacitación Laboral y el Programa Multisectorial para la Reducción de la pobreza en Guatemala.
INICIATIVA DE DESARROLLO SOSTENIDO	Se firmó el Acuerdo Voluntario para la Conducta Ambiental Sostenible, por parte de los Ministerios de Ambiente de Centroamérica y la instrumentación de proyectos de desarrollo sostenible como el desarrollo del mercado de seguros agropecuarios, el programa de gestión integrada de recursos hídricos y los proyectos enmarcados en el Programa de Desarrollo Sostenido de Comunidades Rurales en áreas Naturales Multinacionales, que contribuyen al desarrollo sostenible de la región.
INICIATIVA DE DESASTRES	Se preparó el Atlas Centroamericano de Información Territorial para el Desarrollo y la Reducción de Riesgo a Desastres, y el Atlas de Peligros y Amenazas de Desastres Naturales del Sur-Sureste.

Fuente: Anexo 1. Logros del Plan Puebla Panamá.

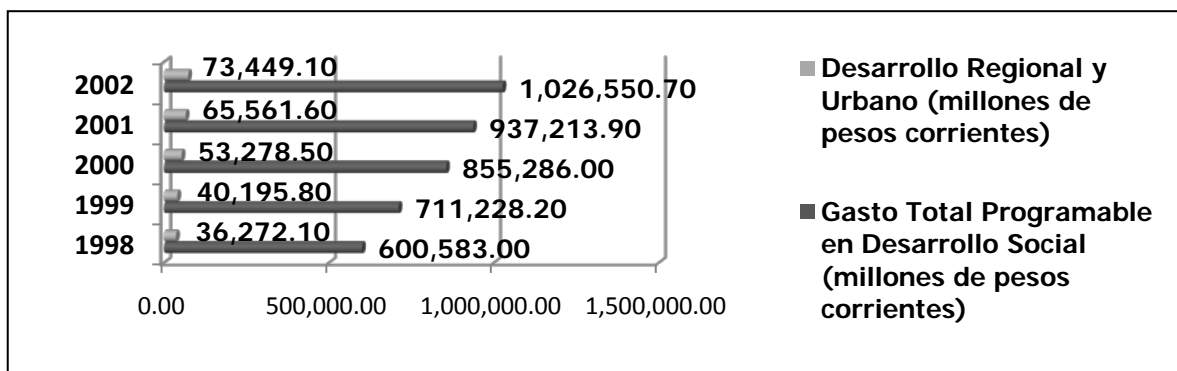
http://www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Anexo1_Plan_Puebla_Panama.pdf pp. 1-3 (consulta 7 de julio de 2010).

Visto lo anterior, y si se pretendiera realizar un diagnóstico sobre los programas de desarrollo regional que fueron puestos en marcha durante el sexenio de Vicente Fox, muy probablemente se encontrarían tanto voces a favor como en contra; sin embargo, como tal dictamen no es tema de este documento, basta señalar lo siguiente.

De acuerdo con diversos análisis, pese a la gran cantidad de programas relativos al desarrollo regional que surgieron en el sexenio 2000 – 2006, el balance indica que los centros regionales más dinámicos continuaron atrayendo las inversiones privadas y extranjeras, mientras que las entidades con altos niveles de marginación mantuvieron tal condición.²¹

Pese a ello, conforme a cifras oficiales, los presupuestos destinados al desarrollo social (en donde se incluye al desarrollo regional), superaron a los de sexenios anteriores, ya que, por ejemplo, los montos destinados fueron equivalentes a 62.3% del gasto programable y, de igual modo, en lo que se refiere al desarrollo regional y urbano, éste contó con un presupuesto de 73,449.1 millones de pesos, cifra superior a la de años anteriores (véase gráfica 3).

Gráfica 3 – Presupuestos en desarrollo social y desarrollo regional 1998 – 2002



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998-2001 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2002, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Probablemente por el aumento en el presupuesto destinado al desarrollo regional que se observó en el sexenio 2000 – 2006, o quizá la correcta estructura de algunos programas en tal materia es que en el actual sexenio presidencial varios de los programas citados en este documento continúan vigentes.

²¹ Entre varios de los artículos que pueden consultarse, relativos a los resultados negativos de los programas de desarrollo regional en México, se recomienda: Distorsiones del desarrollo regional en México en la perspectiva de la globalización. Disponible en: www.ejournal.unam.mx/moe/no115/MOE11503.pdf (consulta 1 de julio de 2010).

Antes de comentar cuáles de esos programas se mantienen en este sexenio, cabe añadir que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, el desarrollo regional aparece incluido en el *Eje 2, Economía competitiva generadora de empleos*, en el objetivo 13, por medio del cual se pretende “superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región y a nivel nacional”.²²

En el plan de desarrollo vigente, al concepto de desarrollo regional se le agrega la palabra integral (desarrollo regional integral) y se menciona que “se requiere de una estrategia regional que permita afrontar los retos de empleo y bienestar de su población a todo lo largo del territorio nacional”.²³

Para coadyuvar en el cumplimiento del objetivo 13, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 se presentan siete estrategias, las cuales tienen que ver con lo siguiente: fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental y otorgar mayores responsabilidades y competencias a estados y municipios, fomentar la competitividad en todas las regiones (con énfasis particular en las regiones más desfavorecidas), asegurar que exista la infraestructura necesaria en todo el país y considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas.

Ahora bien, retomando el punto sobre los programas de desarrollo regional que fueron puestos en marcha en el sexenio anterior y que hoy día continúan vigentes, se menciona que éstos son:

- ***Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria*** (hoy denominado Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria).

²² Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*, p.121.

²³ *Idem.*

- **Programa de Desarrollo de Escalera Náutica** (hoy denominado Proyecto Mar de Cortés).

- **Programa Hábitat.**

- **Programa para el Desarrollo Local** (Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria).

- **Programa Piso Firme** (durante este sexenio 2006 – 2012, la Estrategia del Gobierno Federal para la dotación de Piso Firme involucra a siguientes programas: Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria, Programa de Empleo Temporal y los programas correspondientes al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares *Vivienda rural y Tu Casa*).

- **Plan Puebla-Panamá** (En la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada los días 27 y 28 de junio de 2008, se acordó modificar el nombre de Plan Puebla – Panamá, por el nominativo de Proyecto Mesoamérica)

- **Programa de Regularización de Lotes y Programa de Suelo Libre** (hoy Programa de Apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares).

III) Programa HÁBITAT:

Como se mencionó con anterioridad, durante varias décadas los esquemas sobre desarrollo social, tanto en México como en diversas regiones del orbe, concentraron sus esfuerzos en las regiones más “desfavorecidas”, es decir, en zonas rurales y localidades alejadas de los centros urbanos.

En México, tal visión continúa vigente dado que la pobreza y marginación encuentran, en dichas zonas, un caldo de cultivo. Sin embargo, producto del propio desarrollo industrial y del continuo arribo de familias a los centros urbanos

(motivados por la búsqueda de una mejor calidad de vida), se han reproducido, en regiones contiguas a las grandes ciudades, espacios habitados en donde la pobreza es también el elemento común.

Por lo anterior, impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el año 2003 el gobierno federal puso en marcha el denominado *Programa Hábitat*, el cual fue diseñado y coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El Programa Hábitat fue definido como un programa social que busca hacer frente a las condiciones de pobreza de la población que reside en barrios o zonas urbano-marginadas.²⁴

Un factor muy relevante del programa Hábitat es el hecho de que sus esfuerzos se destinan al auxilio de la población urbana en situación de pobreza patrimonial; esto significa que Hábitat orienta su trabajo hacia los individuos que carecen de los ingresos necesarios para cubrir el consumo básico de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte público, vestido y calzado.²⁵

Desde la puesta en marcha del programa Hábitat en el año 2003, sus reglas de operación (publicadas el 25 de marzo de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*) se fijaron como metas las siguientes modalidades (algunas de ellas fueron añadidas durante el periodo 2004 – 2006).

1) Superación de la pobreza rural, 2) Oportunidades para las mujeres en situación de pobreza patrimonial, 3) Seguridad para las mujeres y sus comunidades, 4) Mejoramiento de barrios (servicios básicos), 5) Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental, 6) Planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat (mejoramiento del entorno urbano y

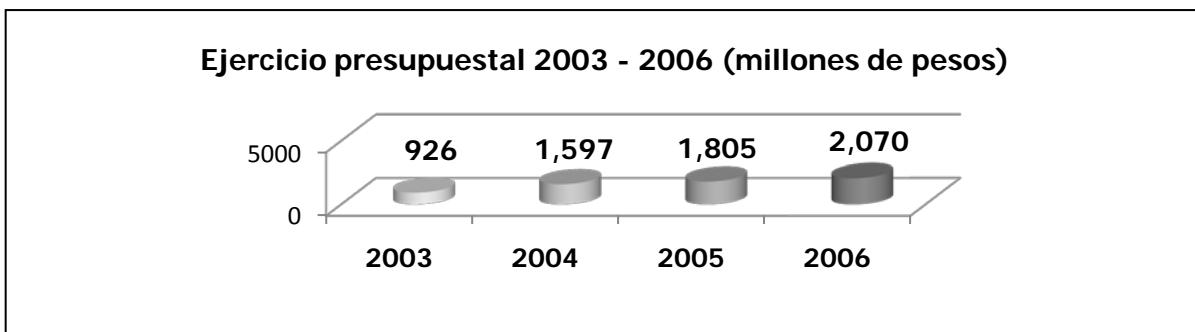
²⁴ Luis Alberto Jiménez Trejo, *El programa Hábitat y la superación de la pobreza urbana en México*. en: Observatorio de la economía latinoamericana. Revista académica de economía No. 99, 2008. <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2008/laj2.htm> p.2. (consulta 7 de julio de 2010).

²⁵ Tal objetivo del programa Hábitat, permite comentar que la orientación de este programa encuentra (sin que ello signifique una afirmación contundente, dado que para ello se requeriría un análisis más profundo) cercanía con la teoría centro-periferia, misma que aparece, brevemente sintetizada en el Anexo situado al final de este documento.

ciudades ordenadas), 7) Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano, 8) Equipamiento urbano e imagen de la ciudad (rehabilitación de equipamiento y mobiliario urbano),

Definidos tales objetivos, y a medida que se fueron generando resultados, el presupuesto de cada año destinado al Programa Hábitat se fue incrementando, pasando de 926 millones de pesos, con los que el programa contó para el año 2004, a 2,070 millones de pesos para su ejercicio en el año 2006 (véase gráfica 4).

Gráfica 4
A portación federal al programa Hábitat por ejercicio presupuestal



Fuente: Luis Alberto Jiménez Trejo. *El programa HÁBITAT y la superación de la pobreza urbana en México*. en: Observatorio de la economía latinoamericana. (consulta 13 de junio de 2008)

Conforme el programa Hábitat comenzó, desde el año 2004 a generar resultados, éste adquirió relevancia; al respecto, algunos de sus resultados durante el periodo 2004 – 2006, pueden resumirse en lo siguiente:

- Durante el año 2004, con un presupuesto de 926 millones de pesos, se diseñó una metodología de evaluación del mejoramiento de barrios, misma que se aplicó en 10 zonas de atención prioritaria de igual número de ciudades y zonas de desarrollo urbano de centros de planeación. Se creó la red de Agencias de Desarrollo Hábitat, la cual cuenta con 238 unidades locales, de las cuales 128 son de ciudad, 97 son municipales, 10 son metropolitanas, 1 estatal y 2 regionales.²⁶
- De enero a julio de 2005, con una inversión de 1,805.2 millones de pesos, se instalaron cerca de 10, 500 proyectos que incluyen, entre otros: el equipamiento de 258 Centros de Desarrollo Comunitario y 650 proyectos para prevenir la violencia social y de género. Se pusieron en marcha más de tres mil obras de ampliación,

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Avances y logros. Acciones dentro del Programa Hábitat*. Disponible en: <http://sedesol/2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/dgdus/avances.htm>

mejoramiento o introducción de redes de infraestructura, pavimentación y construcción de equipamientos urbanos en 730 zonas de atención prioritaria.²⁷

- De enero a julio del 2006, con un presupuesto de 2,070 millones de pesos, se realizaron obras y acciones en 208 ciudades y zonas metropolitanas en todo el país, correspondientes a 269 municipios y 983 zonas de atención prioritaria. Algunas de esas acciones fueron: se atendieron a 208 ciudades y zonas metropolitanas, se benefició a 708 mil hogares en situación de pobreza patrimonial, se apoyaron obras y acciones en 246 Centros de Desarrollo Comunitario, se construyó o se mejoró alrededor de 379 mil metros lineales de infraestructura básica, se suscribieron 41 acuerdos de coordinación para la asignación y operación de subsidios.²⁸

Ahora bien, tras la culminación de la administración presidencial de Vicente Fox y, con ello, el arribo a los Pinos de Felipe Calderón Hinojosa, el programa Hábitat continuó como uno de los proyectos más importantes en materia de desarrollo social y regional.

De tal forma, inmerso en los planes sociales de la SEDESOL, se afirma que el propósito del programa Hábitat durante el sexenio 2006 – 2012, es “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos”.²⁹

Una innovación con respecto al sexenio anterior, fue que para el periodo 2007 – 2012, se denominó a todas aquellas zonas marginadas con alta concentración de hogares en pobreza patrimonial, como *Polígonos Hábitat*, a partir de los cuales resulta más sencillo ubicar geográficamente las zonas y el tipo de pobreza que presentan tales regiones, mismas en las que el Programa Hábitat deberá actuar.

²⁷ Gobierno de la República, Quinto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=58> p.1.

²⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Objetivo general del Programa Hábitat. <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionxv/2dotrim/1eraparte/Habitat.pdf> pp. 1-12.

²⁹ *Idem.*

La forma más usual en la que se determinan los Polígonos Hábitat es realizar una encuesta socioeconómica en la que se observa, entre otros factores, la procedencia de la población que habita el área de estudio, su historia reproductiva, sus opiniones frente a temas como la pobreza, la calidad de vida, la felicidad, etc.

Otro aspecto nuevo fue que durante el sexenio 2006 – 2012, el Programa Hábitat daría curso a sus objetivos a partir de las tres modalidades que se describen en el cuadro 8 (véase cuadro 8).

Cabe mencionar que en lo que va de la actual administración presidencial, cada año, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que participan en el programa, suscriben un acuerdo de coordinación, por medio del cual se ubican las ciudades (mayores de 15,000 habitantes) y zonas marginadas en donde se realizan o realizarán obras y acciones relativas al Programa Hábitat.

Cuadro 6
Modalidades en las que el programa Hábitat apoya la ejecución de obras y acciones*

Desarrollo Social y Comunitario	Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias y promoción de la equidad de género y capital social; elaboración y actualización de planes de desarrollo de los polígonos Hábitat; estímulo al servicio social (estudiantes de educación media superior y superior); instalación de módulos de atención que promuevan la ejecución de otros programas federales y locales en el ámbito de los polígonos Hábitat
Mejoramiento del Entorno urbano	Introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica; introducción o mejoramiento de alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas; construcción o mejoramiento de vialidades en los polígonos Hábitat o de las que permitan la conexión de éstos con la ciudad.
Promoción del Desarrollo Humano	Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial; elaboración o actualización de estudios que contribuyan a la superación de la pobreza urbana; instalación de observatorios urbanos locales y agencias de desarrollo urbano.

* A manera de ejemplo, solo se muestran algunas de las modalidades. Fuente: Página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, Programa Hábitat.

<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581> p.1. (consulta 14 de julio de 2010)

Una vez que fueron delineadas las modificaciones al Programa Hábitat, la administración presidencial vigente (2006 – 2012), dio marcha a los trabajos de tal programa y, a partir de ello, durante los años transcurridos, se han publicado diversos resultados, algunos de los cuales son:

- Al mes de julio de 2007, se realizaron obras y acciones en 1,130 polígonos de 219 ciudades y zonas metropolitanas en todo el país; acciones como el fortalecimiento de las capacidades (creación de infraestructura social y desarrollo comunitario) y las oportunidades de ingreso de las personas que viven en condiciones de pobreza patrimonial. La Secretaría de Desarrollo Social, con la coordinación del Programa Hábitat, instrumentó la Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana, mediante la cual se pretende mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en las zonas urbano-marginadas.³⁰
- Al mes de agosto de 2008, se llevaron a cabo acciones en 1,145 polígonos de 238 ciudades, beneficiando a 449, 425 hogares. Se dio atención en siete de los 10 Centros Históricos de Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan y Zacatecas. Mediante el Programa Hábitat se financió la construcción, habilitación o equipamiento de 382 inmuebles que fortalecen la infraestructura social, se mejoraron 235 mil metros lineales de redes de infraestructura básica y se pavimentaron 3.5 millones de metros cuadrados de vialidades.³¹
- Al cierre del 2009, se atendieron 1,164 polígonos, 36.7% de los 3,175 que constituyen el universo potencial de actuación de Hábitat y que se ubican en 245 ciudades y 354 municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal. A partir de sus tres modalidades, se realizaron 10,900 proyectos, para beneficio de 1.3 millones de hogares que están integrados por 5.1 millones de personas. Se mejoraron 427.6 millones lineales de redes de agua potable, drenaje y electricidad y se pavimentaron 3.9 millones de metros cuadrados de vialidades. Se apoyó la ejecución de 95 proyectos dirigidos a la elaboración o actualización de 19 planes y programas de desarrollo urbano y territorial y se realizaron 67 estudios relativos a la pobreza y el desarrollo urbano.³²

Como dato adicional a los logros y avances que de manera oficial se han publicado en torno al Programa Hábitat, en el Tercer Informe del Ejecutivo Federal, se presentan algunos cifras en beneficio de este documento y en general, para evaluar al Programa Hábitat, muy útiles e ilustrativos.

³⁰ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2007, p.260.

³¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, pp. 302- 303.

³² Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tercer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2009, pp. 412- 413.

En dicho informe se destaca que para la ejecución del Programa Hábitat, a partir del año 2007 y a junio de 2009 se ejercieron 11,727.6 millones de pesos, de los cuales 5,985.3 millones correspondieron a recursos federales y 5,742.3 millones a las aportaciones locales. Se informa que con dichos recursos, se realizaron un total de 26,748 proyectos, 13,828 en la modalidad de desarrollo social, 13,089 en la modalidad de mejoramiento del entorno urbano y 831 para la promoción del desarrollo urbano.³³

Ahora bien, cabe añadir que pese a los datos citados, ciertas evaluaciones remiten a la idea de que el Programa Hábitat no ha resultado, desde su instauración en el año 2003 y en lo que va del actual sexenio, tan benéfico como se esperaba.³⁴

A partir de tales evaluaciones se describe, por ejemplo, que pese a que el índice de marginación se ha reducido desde la década de los noventa en cada una de las entidades del país (tal y como se observó en las gráficas 1 y 2), tal condición continua siendo un problema en todo el país.³⁵

En alusión a lo anterior y si se considera que la marginación se encuentra estrechamente relacionada con la pobreza, en el año 2007 el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), afirmaba que uno de cada cinco mexicanos padece

³³ *Ibid.*, p. 413.

³⁴ Con respecto a las evaluaciones externas que se aplican a los programas sociales y a políticas públicas, cabe mencionar que estas comenzaron a implementarse durante la década de los noventa y fue en 1999, que el Congreso de la Unión introdujo en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación, los lineamientos para constituir a tales evaluaciones en una práctica sistemática. En el año 2007, se publicaron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*.en:

http://www.colef.mx/academicos/index.php?option=com_content&task=category§ionid=87&id=71&Itemid=291 (consulta 16 de junio de 2010).

³⁵ Sobre el tema de la marginación en zonas urbanas del país, se recomienda, para su consulta, El *Programa Nacional de Vivienda 2007 – 2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable (versión ejecutiva)*.en:

<http://www.coparmex.org.mx/upload/comisionesDocs/PROGRAMA%20NACIONAL%20DE%20VIVIENDA%202007-2012%20VERSION%20EJECUTIVA.pdf> (consulta 8 de julio de 2010).

pobreza alimentaria; uno de cada cuatro se ubica en pobreza de capacidades y 47% de la población presenta pobreza de patrimonio.³⁶

Otros datos o argumentos que llevan a reflexionar sobre los resultados del Programa Hábitat, son los relativos a que si bien el gobierno federal muestra datos reales sobre la construcción o mejoramiento de infraestructura, debe analizarse la relevancia de tales obras.

Al respecto, Alfonso Iracheta y Carolina Pedrotti se preguntan si el mejoramiento de redes de agua potable y de alcantarillado representa realmente una mejora en la calidad de vida de las personas que viven en las orillas de las grandes ciudades: “Se dice que se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, pero éstas no permiten hacer un diagnóstico completo en materia de tenencia irregular de la propiedad, de la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas y de riesgo (inundables o deslizables), o del número o peso relativo de los asentamientos irregulares en las ciudades”.³⁷

IV) Programa para el desarrollo de zonas prioritarias

El segundo de los programas de desarrollo regional en el que este documento se detendrá para su análisis, es el hoy denominado *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*.

Este programa es el resultado de la fusión (2009) de los programas puestos en marcha durante el sexenio 2000 – 2006, los cuales llevaban por nombre, *Programa de Desarrollo Local (Microrregiones)* y *Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria*.

³⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007*, Junio de 2007. http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/1778.pdf p.2. (consulta 16 de junio de 2010).

³⁷ Alfonso Iracheta y Carolina Pedrotti, *Las ciudades mexicanas frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la responsabilidad del Estado ante la urbanización descapitalizada y desordenada*. Texto presentado en el Coloquio México y las Metas del Milenio, del Seminario de Estudios Estratégicos e Internacionales de El Colegio Mexiquense, p.1. Disponible en: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemar09IrachetaPedrotti>. (consulta 16 de junio de 2010).

El primero de ellos tenía como objetivo general, “coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno y de la propia población en el desarrollo social, económico y humano”.³⁸

Antes de continuar, cabe precisar que el concepto de microrregiones parte de la estrategia puesta en marcha el 14 de febrero del año 2001, la cual tenía por meta superar la pobreza y promover el desarrollo integral sostenible de las microrregiones, conformadas éstas por todos los municipios de alta y muy alta marginación, así como aquellos con población predominantemente indígena.

Al ponerse en marcha la estrategia de microrregiones, se acordó que en ella trabajarían, de manera coordinada, 12 secretarías de estado (SEDESOL, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras), a las cuales unieron sus esfuerzos en el año 2002, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Energía.

Para definir qué zonas serían catalogadas como microrregiones, SEDESOL consideró los datos estadísticos de CONAPO, relativos a marginación y a partir de ello, se contabilizaron 263 microrregiones.³⁹

Retomando el análisis del Programa de Desarrollo Local, el gobierno federal impulsó como plan de acción, la creación de los denominados Centros Estratégicos Comunitarios, los cuales serían establecidos en localidades aledañas a las

³⁸ Objetivo General del Programa de Desarrollo Local p.2. (Microrregiones). Secretaría de Desarrollo Social.

http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionxv/2dotrim/1eraparte/Desarrollo_Local.pdf
pp. 1-5. (consulta 16 de junio de 2010)

³⁹ Informe metodológico de la Evaluación Externa 2006 del Programa Desarrollo Local (Microrregiones). Universidad Chapingo. Secretaría de Desarrollo Social. Diciembre de 2006.
<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801559/file/microrregiones/informe.pdf>
p.10. (consulta 16 de junio de 2010).

microrregiones y funcionarían como centros proveedores de servicios básicos para la población.⁴⁰

Al respecto, Ricardo Carmona menciona que los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) son localidades que por su potencial en infraestructura y ubicación están en posibilidad de brindar servicios básicos a otras localidades más pequeñas y dispersas, que se encuentran a una distancia que les permite tener acceso a los servicios que se ofrecen en el CEC.⁴¹

Sobre los resultados del Programa para el Desarrollo Local, el gobierno federal reportaba que durante el periodo 2003 – 2005, a partir de una inversión de 1,244 millones de pesos provenientes de los tres órdenes de gobierno y de los propios beneficiarios, se lograron establecer 2,372 banderas blancas (cada bandera blanca equivale a una obra desarrollada que incrementa el capital físico de las comunidades, tales como agua entubada, electrificación, drenaje, piso firme, caminos, educación, salud, servicio público de computación e internet, abasto, telefonía y apoyo a proyectos educativos).⁴²

De igual modo se informó que a partir de los CEC, se apoyaron 1,400 obras en las microrregiones, en 465 municipios; hacia septiembre del 2006 se informó también que se habían logrado establecer 8,411 banderas blancas, lo que representaba un 80.9 por ciento de avance de la meta establecida.⁴³

⁴⁰ El tema de los Centros Estratégicos Comunitarios, permite (tal y como se menciona para el caso de uno de los objetivos del programa Hábitat), comentar que la función de los centros, bien puede ser asociada con una de las teorías de desarrollo regional, descritas en el Anexo que se presenta al final de este documento. La asociación es con respecto a la teoría denominada *Polos de Crecimiento*, la cual, al igual que los centros comunitarios, parte de la idea de que a partir del desarrollo de una región, es factible que localidades aledañas también se desarrollen o al tengan el potencial para acceder a ello.

⁴¹ Ricardo Carmona Abrego, *La Estrategia de Microrregiones*. Revista Hitos de Ciencias Económico Administrativas. Editorial, Mayo-Agosto 2002. Año 8, Número 21. <http://www.publicaciones.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/21/editorial.pdf> p.p. 1-5. (consulta 17 de junio de 2010).

⁴² Gobierno de la República, Cuarto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de septiembre de 2004.

⁴³ *Idem*.

Hacia el año 2009, como se comentó, el Programa de Desarrollo Local se fusionó con el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, el cual, al surgir en el sexenio 2000 – 2006, tuvo por objetivo principal “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 del país”.⁴⁴

Los apoyos de este programa tenían como objetivo las localidades con alta o muy alta marginación, en donde se buscaría, con el trabajo conjunto del gobierno federal y el de los estados y municipios, incrementar la calidad de vida de las personas, eliminando, por ejemplo, los pisos de tierra y dando a las comunidades acceso a servicio sanitario y mejorando la infraestructura social básica y de comunicaciones.

Hacia el año 2008, los resultados del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria arrojaban datos interesantes, ya que el gobierno informaba que acorde a estimaciones, al concluir ese año, sería factible alcanzar la meta en materia de piso firme de 480, 976 viviendas; de igual modo se habría cubierto 80% del proceso de levantamiento de las Cédulas de Información Socioeconómica de la viviendas con déficit de piso firme, tales cédulas permitirían confeccionar el padrón que deberá cubrirse a lo largo del sexenio 2006 – 2012.⁴⁵

Se reportaba también que como parte de las acciones del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, se había establecido como meta en materia de apoyo alimentario mejorar la alimentación y nutrición de los hogares de las zonas de atención prioritaria con un apoyo equivalente a 245 pesos mensuales por hogar, apoyo que se añadía al ya existente, el cual se destinaba a niños y niñas entre seis

⁴⁴ Monografías Comisiones, Fichas Técnicas, Desarrollo Metropolitano, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/3_dmetropolitano.htm
actualización al 31 de enero de 2009 (consulta 17 de junio de 2010)

⁴⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tercer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2009. p. 409.

meses y seis años de edad, así como a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.⁴⁶

Ahora bien, hacia el año 2009, ya durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa y como parte de la *Estrategia Vivir Mejor*, los dos programas citados se unificaron y surgió el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).⁴⁷

Al respecto se estableció como su tarea principal, atender “integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de alta y muy alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritaria, de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago”.⁴⁸

Se determinó que el programa operaría en las 32 entidades y de manera particular, como su nombre los indica, en los territorios definidos como zonas de atención prioritaria, las cuales comprenden: 1) Los municipios de alta y muy alta marginación, 2) Los municipios con presencia predominantemente indígena, 3) Las localidades de alta y muy alta marginación ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, 4) Viviendas de todo el país en las que sus habitantes presenten condiciones de pobreza y marginación y 5) Localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo (ZAP).

Con respecto al último de los incisos del párrafo anterior, cabe mencionar que la estrategia para el desarrollo de las zonas de atención prioritaria nació tras la publicación, el 20 de enero de 2004, de la Ley de Desarrollo Local, la cual tenía como uno de sus principios el “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ El Programa Vivir Mejor fue presentado en el año 2008, como la estrategia de Desarrollo Social de la actual administración presidencial y delinea como tarea el “concentrar todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia el mismo objetivo, el Desarrollo Humano Sustentable, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos”. en: <http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/> p.1. (consulta 18 de junio de 2010)

⁴⁸ Secretaría de Desarrollo Social. Programa para el Desarrollo de Zonas de Zonas Prioritarias (PDZP) <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364> p.1. (consulta 18 de junio de 2010)

consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.⁴⁹

En la Ley de Desarrollo Local se incluye, en su capítulo IV, la estrategia para el desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria, en donde, además de definir a tales zonas, se estableció que “el Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación”.⁵⁰

Retomando el Programa para el desarrollo de las Zonas de Atención Prioritaria, cabe destacar que éste destina sus recursos, obras y acciones a las siguientes áreas (véase cuadro 9).

Cuadro 7
Rubros en los que actúa el programa para el desarrollo de zonas de atención prioritaria

Infraestructura Social y de Servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema para la provisión de agua potable. • Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras. • Rellenos sanitarios. • Redes o sistemas de energía eléctrica. • Infraestructura educativa. • Centros de salud. • Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre otros). • Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros).
Mejoramiento de la Vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> • Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra). • Servicio sanitario (baños, letrina. Fosas sépticas, pozos de absorción o similares). • Fogones altos, estufas rústicas o similares.

⁴⁹ Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación, Información y Análisis. Diario Oficial de la Federación 20-01-2004. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> p.1. (consulta 18 de julio de 2010)

⁵⁰ *Ibid.*, p.7.

	<ul style="list-style-type: none"> • Muros reforzados y techos.
<p>Apoyos Complementarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa. • Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación. • Proyecto de servicio social comunitario. • Estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y regional. • Acciones de difusión y promoción del Programa entre la población objetivo, así como de capacitación y asesoría a autoridades locales.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria, Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364> p.1. (consulta 18 de julio de 2010)

En ese marco, en el que el Programa para el desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria impulsa acciones y genera obras, es que a partir del año 2009, el Ejecutivo Federal ha reportado lo siguiente:

- Se aprobaron recursos por 8,161 millones de pesos para la puesta en marcha del Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria, con el objetivo de aplicar acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo.⁵¹
- Al mes de junio de 2009, se habían aprobado proyectos para proporcionar servicio sanitario a 15,145 viviendas, así como agua potable para 34,062 y energía eléctrica a 30,971 hogares. Se aprobó la construcción de 293 proyectos de saneamiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, sistema de drenaje, lagunas de oxidación, biodigestores, así como albergues estudiantiles en zonas indígenas en muy alta y alta marginación.⁵²
- El Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria lleva a cabo acciones de manera coordinada con las Secretarías de Educación Pública y Salud por lo que se han comprometido 706 proyectos para la rehabilitación y construcción de baños en escuelas públicas de los municipios de muy alta y alta marginación, con una inversión de 100,4 millones de pesos.⁵³

⁵¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tercer Informe de Gobierno. 1 de septiembre de 2009. p. 409.

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

Una acción de relevancia en la que trabajó el Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria es el abatimiento de pisos de tierra en viviendas; acción en la que intervienen de manera coordinada el gobierno federal y los gobiernos locales, hecho que de acuerdo a lo reportado en el Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, de enero de 2007 a junio de 2009, se construyeron 872,407 pisos en igual número de viviendas (véase gráfica 5).

Gráfica 5



Fuente: Compilación propia con datos de: Tercer Informe de Gobierno. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Ciudad de México, septiembre de 2009.

Asimismo se reportaba que la meta fijada por SEDESOL, para el año 2009, en materia de erradicación de viviendas con pisos de tierra, se había establecido en 600 mil viviendas, con lo que, realizando la suma desde el año 2006, se considera que conforme a la meta sexenal (2.4 millones de viviendas), se ha avanzado 59%.⁵⁴

Es importante comentar que el programa en análisis otorga los siguientes tres tipos de apoyo, el primero de ellos es una transferencia en efectivo en dos partes, una para mejorar la alimentación y nutrición de los hogares de la población objetivo, y otra para apoyar la economía familiar de la población objetivo, ante alzas en los precios de los alimentos.

⁵⁴ *Idem.*

El segundo apoyo que el programa ofrece consta de la entrega de complementos nutricionales, la cual se otorga de acuerdo con el número de infantes y de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que habitan en el hogar, mientras que el tercer tipo de apoyo se basa en la orientación y promoción social para el desarrollo del hogar y de la comunidad.

Finalmente, un punto que no debe dejar de mencionarse es que como se citó con respecto al programa Hábitat, algunos estudios llevan a considerar que el Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria no ha resultado tan exitoso como se esperaba.

Al respecto, en septiembre del 2009, CONEVAL informaba que el Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria mostraba una deficiencia en el sentido de que sus apoyos bien podrían confundirse y a la vez duplicarse con respecto a los apoyos que el Programa Oportunidades otorga. Asociado a tal deficiencia, CONEVAL detallaba que los indicadores de gestión del programa en análisis requieren de adecuaciones y ajustes para que éstos sean realmente útiles.

Otro análisis elaborado en octubre de 2009 por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados refiere, respaldado en evaluaciones del CONEVAL, de SEDESOL y de la Universidad Iberoamericana, que el Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria presenta, en su apartado relativo al apoyo alimentario, un error inicial, el cual tiene que ver con la propia definición de la población objeto, misma que resulta “muy amplia y excede la problemática que dio origen al programa”.⁵⁵

El estudio citado detalla también que en el programa en análisis, la población objeto abarca poblaciones no dispersas, de todos los tamaños y que no precisamente se trata de familias en situación de alta y muy alta marginación.

⁵⁵ Gabriela Rangel Faz, *Programa de Apoyo Alimentario 2009: Evaluación, Resultados y Presupuesto 2010*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados. Octubre de 2009. Disponible en: www.cedrrsa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento p.10. (consulta 19 de julio de 2010)

CONCLUSIONES

La importancia del desarrollo regional, como acción pública, radica justamente en el fin que ésta persigue, el cual, tal y como se expone en la definición citada en este documento, no es otro más que forjar un progreso permanente en las regiones y por ende, un beneficio para cada uno de los individuos que las habitan.

En el México de las gestas históricas, en el de los sexenios presidenciales y en el de todos los días, tal aspiración está presente; sin embargo, el centralismo del que se hizo mención en este texto, así como otros factores de índole político, económico y quizá cultural, han propiciado que la marcha del desarrollo regional sea muy lenta.

En ese trayecto, tal y como se observó a lo largo de este documento, se implementaron, especialmente a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, programas en materia de desarrollo regional, cuya importancia residió en que estos sentaron las bases para la consolidación de un proyecto estatal que, independientemente de cambios políticos, de ideologías y de metodologías en su aplicación, se enfocó, en forma y fondo, a generar desarrollo regional.

Integrado en los Planes Nacionales de Desarrollo y dividido en diversos programas, el proyecto estatal en pos del desarrollo regional, el cual se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo social, fue, durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, consolidándose, factor que no significa que la aspiración por contar con regiones económicamente homogéneas y con ello, escasa desigualdad social, se consiguiera.

Ahora bien, con respecto a los programas puestos en marcha durante el periodo 2000 – 2006, es posible observar que la actual administración federal les dio continuidad.

Ejemplos de estos programas son el Programas Hábitat y el Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria, ambos orientados a reducir la desigualdad y pobreza regional.

El primero de éstos, cuyo objetivo es atender las necesidades de familias en situación de pobreza patrimonial, fue puesto en marcha en el año 2003 y actualmente, acorde a cifras oficiales, es considerado como uno de los programas fundamentales en apoyo al desarrollo regional y también en materia de desarrollo social.

En igual sentido, el Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria es producto, tal y como se analizó, de la conjunción de dos programas que tuvieron vigencia durante la administración presidencial 2000 – 2006.

El Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria, que tiene por objetivo atender integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica y la carencia de servicios básicos, se ha consolidado, de acuerdo a cifras oficiales, como uno de los programas en materia de desarrollo regional más relevantes en México.

Así, tras lo observado en este documento, el desarrollo regional, como política pública en México, tiene una base consistente en la cual apoyarse; sin embargo, en la práctica y en la búsqueda de resultados consistentes y verdaderamente perceptibles, su futuro depende de los recursos que federación y estados aporten, y de la eficacia con la que los programas se apliquen.

ANEXO

EVOLUCIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO REGIONAL

Bajo la idea de coadyuvar a que el lector del documento denominado *Acercamiento al tema del desarrollo regional y a programas en la materia, implementados en el periodo 2000 – 2010* tenga una ligera idea sobre lo que ha sido la evolución teórica del desarrollo regional (durante el siglo XX), especialmente en el continente europeo, se presenta este Anexo, como una breve descripción histórica que permite asociar tales teorías con los planes y políticas implementados en México.

Se considera que los análisis modernos en materia de desarrollo regional se iniciaron durante las décadas de los treinta y cuarenta del siglo XX en Alemania, con las obras de A. Weber *Theory of location of industries* y de Lösh, quien desarrollo la teoría de la localización. Ambas obras respondían al avance del capitalismo y al crecimiento de los centros urbanos.

En un principio, los análisis sobre desarrollo regional fueron acogidos por la geografía, pero más tarde, la economía comprendió la importancia del desarrollo regional y, atendiéndolo, lo asoció a distintas sub-ramas de estudio, tales como la macro y micro economía, la economía espacial y la economía regional.

Tanto para la geografía, como para la economía, el punto central por analizar al tratar el tema del desarrollo regional, era dilucidar porqué ciertas regiones de un mismo país presentaban en relación con otras zonas, desigualdades económicas y sociales evidentes.

Con el paso del tiempo, al iniciar la segunda mitad del siglo XX, la economía regional se apropió del estudio sobre desarrollo regional, presentando como bandera de análisis a la denominada teoría de localización; “en términos microeconómicos, la teoría de localización se ocupa de investigar las decisiones de localización de las empresas y de los hogares, pero implica también el análisis de las desigualdades en la distribución espacial de las actividades - investigación que permite la interpretación de los desequilibrios y jerarquías territoriales”.

A partir de los análisis concebidos por la teoría de la localización, la economía regional se adentró aún más en el estudio del desarrollo regional y de ello se desprendieron las denominadas teorías de crecimiento regional y las teorías de desarrollo regional, mismas que, en un intento por resumir sus características, se enfocan a lo siguiente:

- *Crecimiento regional*: “Las teorías de crecimiento regional son intrínsecamente macroeconómicas; no obstante, se diferencian de los enfoques puramente macroeconómicos de Economía Política por su preocupación por las características territoriales”.⁵⁶
- *Desarrollo regional*: “Las teorías de desarrollo regional adoptan, en cambio, un enfoque micro-territorial y micro-comportamental; se llaman teorías de desarrollo porque su finalidad no es explicar la tasa de crecimiento agregado de la renta y el empleo – como es el caso de las teorías de crecimiento regional – sino identificar todos los elementos tangibles e intangibles del proceso de crecimiento.”⁵⁷

Las teorías de crecimiento regional, así como las de desarrollo regional, resultaron de suma importancia para lo que hoy son, en la práctica, las políticas públicas en tal materia. Para Roberto Capello estas teorías constituyen “el núcleo de la Economía Regional, el centro de una disciplina en la que la mayor fertilización cruzada entre la teoría de localización y la teoría del desarrollo permite el análisis del desarrollo regional”.⁵⁸

En torno a tales teorías y sin adentrarnos en el análisis de todas ellas, basta citar que algunas de estas son: *La teoría de la base económica, la teoría neoclásica, la teoría de los polos de crecimiento y la teoría centro-periferia.*

⁵⁶ Roberto Capello, *La economía regional tras cincuenta años: Desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros*. Investigaciones Regionales, otoño, número 009, Asociación Española de Ciencia Regional, Alcalá de Henares, España, p. 172. Disponible en: <http://redalyc.uamex.mx/pdf/289/28900909.pdf> (consulta 2 de julio de 2010).

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

Sobre la primera, la *teoría de la base económica*, debe apuntarse que ésta fue formulada por los autores Metzler, Goodwin y Chipman durante los años de 1949 y 1950; su postulado central es que “el crecimiento y desarrollo de un área geográfica está determinada en función de la demanda externa de bienes y servicios originada fuera de dicha área geográfica. Las industrias que exportan o producen los bienes y servicios de la demanda externa se les denomina la base económica del área geográfica”.⁵⁹

A partir de la teoría de la base económica se han desprendido otros supuestos, tales como la teoría del ciclo del producto (1966) y la teoría de la competitividad de las ciudades internas y deprimidas (1995): “La primera relaciona el ciclo de los productos desde la fase de innovación y difusión hasta la fase de madurez y estandarización con el tipo de áreas geográficas que las producen. La segunda teoría se basa en el aprovechamiento de las oportunidades perdidas por la situación de pobreza en la que se encuentran las ciudades internas”.⁶⁰

En detrimento de la teoría de la base económica se menciona que ella se basa en la suposición de una oferta perfectamente elástica de insumos como mano de obra, capital y servicios públicos, situación que implica que la oferta de insumos no es una restricción para el crecimiento y, por tanto, la región solo se desarrollará en la medida en que sus industrias exportadoras puedan competir en otras regiones.

Por otro parte, en lo que respecta a *la teoría neoclásica*, ésta fue enunciada por diversos autores durante las décadas de los cincuenta y sesenta, tales como Solow, Borts y Stein, y posteriormente retomada en los noventa por Mella Márquez, entre otros.

⁵⁹ Mario D. Tello, *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*, Documento de trabajo 247, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Julio, 2006. Disponible en: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf> p. 12. (consulta 3 de julio de 2010).

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 8-9.

Se reconoce que la teoría neoclásica es, además de un modelo de crecimiento regional, un modelo de movimiento interregional, lo que supone que no sólo se ocupa, a partir de sus preceptos teóricos, de favorecer el desarrollo de una región, sino que, al unisono, pretende que el desarrollo se expanda a diversas regiones.

Esta teoría parte de un conjunto de hipótesis que pretenden explicar el desigual crecimiento regional desde la oferta y su principio básico 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”.⁶¹

Cabe apuntar que, como se mencionó en el caso de la teoría de la base económica, la teoría neoclásica también ha sido cuestionada, esto debido a que sus hipótesis resultan difíciles de verificar.

Al respecto se alude que el capital rara vez fluirá desde las regiones prósperas a las regiones atrasadas; “la hipótesis sobre la existencia de una única función de producción referida tanto a economías avanzadas como a economías atrasadas es difícilmente aceptable por las diferencias existentes en tecnologías, factores específicos de producción, información técnica, capacitación de la mano de obra, etc, necesarias en cada uno de estos tipos de regiones”.⁶²

Pasando a otra de las teorías anteriormente referidas, se cita, en torno a *la teoría de los polos de crecimiento*, que ella se sustentó en los trabajos de Francois Perroux (1955) y Jacques Boudeville (1968).

⁶¹ Rafael Tamayo Flores, *Crecimiento Económico regional: una hipnosis*, Gestión y Política Pública, Vol. VII, núm. 1. México, 1998, p.7.

⁶² Antonio Rafael Peña Sánchez. *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía, Teoría de la causación circular acumulativa*, Tesis doctorales de economía, 2006. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/1e.htm> p.1. (consulta 5 de julio de 2010)

Dicha teoría presenta como hipótesis principal que los mecanismos de acumulación de capital, producen un desarrollo desigual dentro del territorio; “mientras que en unas cuantas ciudades se acumulan los beneficios, en el resto del país existe un marcado subdesarrollo”.⁶³

Para el autor Perroux, el desarrollo desigual tenía como causa el que “el crecimiento económico no aparece en todos los lugares al mismo tiempo. Surge de un determinado punto geográfico, para después difundirse a través de diferentes canales de intensidad variable”.⁶⁴

Perroux daba también una importancia vital a la capacidad exportadora que ostentara una región, ello en virtud de que ésta era vista como una fuente generadora de desarrollo.

La teoría de polos de crecimiento ha sido empleada para sustentar todos aquellos planes de desarrollo regional que tienen como objetivo, fundamentar acciones de política regional encaminadas a la concentración meramente geográfica de las actividades económicas como factor de desarrollo.

Finalmente, en lo que respecta a *la teoría centro-periferia* se observa que ésta fue desarrollada por el autor John Friedmann (1966), quien refería, como primera aportación, que el crecimiento económico de una región se divide en las siguientes cuatro etapas.

- Primera etapa: “El espacio geográfico presenta algunos centros de desarrollo independiente e inconexos”.
- Segunda etapa: “Se produce la industrialización en un núcleo central único que atrae las materias primas, mano de obra y capital desde la periferia hasta el centro”.

⁶³ Maribel Lozano Cortés, Alejandro Ramírez Loria, *El impacto de las políticas de planificación regional en el desarrollo del Caribe mexicano*. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, septiembre 25, No.75. p.44 www.teoriaypraxis.uqroo.mx/doctos/Numero3/Lozano-Ramirez.pdf (consulta 3 de julio de 2010).

⁶⁴ M^a Amparo Toral Arto, *El factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996*, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, Tesis doctoral, 10 de abril de 2001. <http://www.eumed.net/tesis/ata/d8.htm> p.1. (consulta 6 de julio de 2010).

- Tercer etapa: “Elementos de difusión desde el centro, influyen en el crecimiento de áreas periféricas, en las que empiezan a surgir nuevos enclaves industriales interconectados con el área central inicial”.
- Cuarta etapa: “Corresponde a un sistema económico post-industrial, muestra un sistema de regiones interdependientes y un reparto equilibrado de producción y riqueza”.⁶⁵

La teoría centro-periferia defiende la tesis relativa a que las regiones no compiten entre sí con igualdad de oportunidades, “sino que la concentración inicial de actividades en la zona centro marca también la centralización del poder económico en esa área, y los efectos difusores del crecimiento hacia la periferia no tendrán lugar más que al ritmo y según los intereses de los detentadores de ese poder en las regiones o ciudades centrales”.⁶⁶

En términos más llanos, en la teoría centro-periferia, el crecimiento económico regional es comprendido como un fenómeno inducido por el surgimiento de una actividad económica inicial (el ejemplo que se utiliza es el arribo de una industria), que estructura en torno de sí un conjunto de actividades económicas, generándose con ello relaciones de dependencia que alcanzan tanto al sistema social, como al cultural e incluso al político; tales relaciones permitirán un desarrollo polarizado.

La teoría centro-periferia presenta en su discurso una reflexión interesante, en donde se afirma que el crecimiento del centro puede expandirse hacia la periferia a partir del descubrimiento de nuevos recursos productivos, por la expansión de los mercados, por mejoras en los medios de transporte o por la descentralización de los procesos de producción.

Sobre la teoría en cuestión es importante comentar que, tanto en sus primeras formas teóricas, como al ser rebautizada en años posteriores con el nombre de *desarrollo polarizado*, fue empleada por diversas naciones de América Latina durante la segunda mitad del siglo XX y que, para el caso de México fue, en parte,

⁶⁵ M Amparo Toral Arto. *El factor espacial en la convergencia de las regiones de la Unión Europea: 1980-1996*, Universidad Pontificia de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2001. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/ata/d8.htm> p.1. (consulta 6 de julio de 2010).

⁶⁶ *Idem.*

sustento de los modelos económicos que permitieron la gestación del denominado milagro mexicano.

Ahora bien, tras el breve análisis de las teorías sobre desarrollo regional, resta comentar que durante las dos últimas décadas del siglo XX, la denominada Nueva Geografía Económica (NGE), desarrolló teorías en materia de desarrollo regional que tienen como objeto de estudio al espacio y geografía de una región; tales teorías partían de una vieja pregunta: “¿por qué unas regiones atraen más actividad productiva y población que otras?”.⁶⁷

Las teorías impulsadas por la NGE, presentan como concepto clave al término “endógeno”, el cual, “tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversiones tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico”.⁶⁸

⁶⁷ Edgar Moncayo Jiménez, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL-SERIE Gestión Pública. No.27, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, diciembre de 2002, p.8.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 12.

- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo