

Desarrollo regional y competitividad en México

Gustavo Meixueiro Nájera
Salvador Moreno Pérez
Cornelio Martínez López
(coordinadores)



Centro de Estudios

CSOP

Sociales y de Opinión Pública

DESARROLLO REGIONAL
Y COMPETITIVIDAD EN MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

COMITÉ
MESA DIRECTIVA

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Desarrollo regional y competitividad en México

Gustavo Meixueiro Nájera,
Salvador Moreno Pérez,
Cornelio Martínez López
(coordinadores)

Desarrollo regional y competitividad en México

Primera edición: junio de 2012

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LXI Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-35-3

Diseño de portada: J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

Edición y formación: Alma Jordan y Fernando Cruz

Cuidado de la edición: Alejandro López Morcillo

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Introducción	9
--------------	---

PRIMERA PARTE

Competitividad urbana y regional

La competitividad urbana y regional en México	29
---	----

Juan Pardinas

Políticas públicas para el desarrollo regional de México	49
--	----

Carlos Bustamante Lemus y Adolfo Sánchez Almanza

La competitividad y el desarrollo regional en México	71
--	----

Maritza Rosales Reyes

El desarrollo regional y la competitividad en México: legislación y agenda	87
---	----

Germán Palafox Palafox

Infraestructura, competitividad y medio ambiente en las ciudades	99
---	----

Claudia Sheinbaum Pardo

SEGUNDA PARTE
Competitividad urbana y regional

Evolución del desarrollo humano en México <i>Luis Felipe López Calva</i>	117
Potencialidades de desarrollo económico de las regiones de México <i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>	131
La desigualdad en las entidades federativas <i>Gerardo Esquivel Hernández</i>	141
Infraestructura, desarrollo y rendición de cuentas <i>Sergio Rivera Sánchez</i>	157
Agenda legislativa para la efectiva transparencia del presupuesto destinado a infraestructura <i>Vidal Llerenas</i>	173

Introducción

*Gustavo Meixueiro Nájera, Salvador Moreno Pérez,
Cornelio Martínez López**

La infraestructura, la competitividad y el desarrollo regional

La infraestructura desempeña un papel fundamental en el desarrollo social y económico de los países. El gasto en infraestructura es de los más significativos por parte de los gobiernos y su orientación eficiente se relaciona con el buen funcionamiento de otros servicios públicos.¹ Ello plantea la necesidad de establecer estrategias de cooperación entre el sector público, privado y social para impulsar y dar mantenimiento a las obras de infraestructura.

Las diferentes formas de infraestructura representan el esqueleto de las ciudades y países; son equipamientos que es necesario ampliar y mantener para lograr el crecimiento de las

* Director e investigadores en el área de Desarrollo Regional del CESOP en la Cámara de Diputados.

¹ Fernando Gutiérrez Vera, "Infraestructura y concesiones. Un instrumento de desarrollo", *Nuevos productos, nuevos mercados y nuevas formas de Internacionalización*, ICE, núm. 828, septiembre-octubre 2007.

regiones y, en consecuencia, aumentar la calidad de vida de la población.

En el caso de las empresas, la infraestructura –junto con la disponibilidad de fuerza de trabajo capacitada y bajas tasas de criminalidad– tiene una gran influencia en las decisiones de localización.

La infraestructura vial permite mover a las personas de su casa al trabajo, facilita la entrega de productos y mercancías, incrementa la libertad de hacer negocios sin interrupciones y amplía la capacidad de telecomunicaciones, por tanto, sus efectos económicos son positivos. En contraste, la congestión y los embotellamientos de tránsito pueden ser una amenaza para la sustentabilidad regional.

La eficiencia se puede alcanzar mediante una mejor planeación regional que integre los gastos en infraestructura con sus respectivos usos de suelo y las proyecciones de población.

La forma más conocida para medir y cuantificar todos esos aspectos son los índices internacionales y nacionales de competitividad. A continuación se describen los más importantes.

Los índices de competitividad

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

El Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) se basa en el análisis de alrededor de 120 variables agrupadas en 10 factores que permi-

ten evaluar las posibilidades de atracción o retención de inversiones. Los factores definidos son: 1) sistema de derecho confiable y objetivo; 2) manejo sustentable del medio ambiente; 3) sociedad incluyente, preparada y sana; 4) economía dinámica y estable; 5) sistema político estable y funcional; 6) mercado de factores eficientes; 7) sectores precursores de clase mundial; 8) gobierno eficiente y eficaz; 9) aprovechamiento de las relaciones internacionales; y 10) sectores económicos con potencial.

En términos generales, esos diez factores están estrechamente vinculados con los temas que la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común asocian con el desarrollo económico.²

El índice evalúa la actuación de 46 países y las 32 entidades federativas del país y da una calificación de 0 a 100, tanto de forma global como para cada factor de competitividad.

La infraestructura forma parte del factor *sectores precursores de clase mundial*. Entre los indicadores que se analizan en este rubro se encuentran: líneas telefónicas y fijas por cada 100 habitantes; usuarios de Internet; potencial de los servicios de telecomunicaciones; productividad de las telecomunicaciones; longitud de la red carretera asfaltada; porcentaje de la red carretera, aeropuertos, destinos y vuelos.

En el informe más reciente del IMCO se destaca que México no se ha movido de su posición en el índice general en los últimos años: ocupó la posición 34 en 2001 y la 32 en 2010. También destaca que nuestro país ha logrado mantener una macroeconomía estable (pasó del lugar 35 al 25 durante el periodo 2007-2010) y ha avanzado ligeramente en los indicadores que señalan

² Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Índice de Competitividad Internacional 2011. Más allá de los BRICS*, México, 2012 [www.imco.org.mx].

una tendencia hacia la innovación y sofisticación de los sectores económicos (del 32 al 31 en el mismo periodo). No obstante, se observan importantes rezagos en subíndices básicos para mantener la competitividad en el largo plazo: la prevalencia del Estado de derecho (pasó del 34 al 35), el manejo sustentable del medio ambiente (del 38 al 39) y el sistema político que conduzca a acuerdos de manera pacífica (33 al 32).³

Otro prestigiado índice de competitividad es el que anualmente realiza el Instituto Internacional de Administración para el Desarrollo (IMD, por sus siglas en inglés), de Lausanne, Suiza, publicado en el Anuario de Competitividad Mundial (WCY) desde 1989. Este índice mide la competitividad de 59 países con base en 331 criterios agrupados en cuatro factores: 1) actuación económica; 2) gobierno eficiente; 3) negocios eficientes; y 4) infraestructura. Mediante estos factores el IMD analiza y mide la habilidad de las naciones para crear y mantener un medio ambiente que sustente la competitividad de las empresas. En ese índice, México pasó del lugar 47 en 2010 al 38 en 2011.

Por otro lado, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) publica el Reporte Global de Competitividad. Los *rankings* se calculan con datos públicos y una encuesta ejecutiva de opinión dirigida por el WEF junto con una red de instituciones de investigación y organizaciones de negocios en los países cubiertos por el reporte. El reporte 2011-2012 mide la competitividad de 142 países y contiene un perfil detallado de cada uno de ellos.

El índice se integra a partir de tres subíndices: requerimientos básicos, factores impulsores de la eficiencia y factores de innovación con alrededor de 100 indicadores. El WEF define la com-

³ *Idem.*

petitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan la productividad de un país.⁴

En el índice general, México subió ocho posiciones entre 2010 y 2011, alcanzando en el último año la posición 58 de 142 países. El país cuenta con importantes fortalezas como el tamaño de su mercado interno (lugar 12), aunque mantiene debilidades cruciales para facilitar su dinamismo empresarial, entre ellas: sus mejoras regulatorias (lugar 103); la reducción de número de trámites y el tiempo requerido para comenzar negocios (lugar 34 y 35, respectivamente); la infraestructura de transporte (lugar 47); la política macroeconómica (lugar 39); y los niveles de adopción de tecnologías (lugar 58).

El informe señala, además, algunos factores que están impidiendo el fortalecimiento de la competitividad, entre los que destacan: el débil progreso en cuanto al desarrollo de la institucionalidad pública (lugar 109); el alto precio en seguridad para la comunidad de negocios (lugar 139); la adopción de políticas para el impulso de la competitividad interna (lugar 107) —en particular en sectores estratégicos como innovación científica y tecnológica, energía y venta al menudeo—; y diversas reformas para hacer más eficiente el mercado de trabajo (lugar 114).

El reporte informa que México podría seguir creciendo, pero si no se atienden esas debilidades corre el peligro de hacerlo con altos costos. Además, es necesario mejorar la calidad de sistema educativo (lugar 107) e incrementar el gasto en investigación y desarrollo (lugar 79) y la limitada capacidad de innovación (lugar 76), aspectos que pueden poner en peligro el futuro del país para competir en sectores con alto valor agregado.

⁴ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2011-2012: Country Profile Highlights*, Ginebra-Suiza, 2011, p. 33 [www.weforum.org].

La infraestructura y la competitividad no pueden ser comprendidos si no se promueven conforme a políticas públicas de desarrollo regional que paulatinamente disminuyan las desigualdades económicas y se concreten en el territorio que las contiene.

Políticas y programas públicos para el desarrollo regional

Después del agotamiento del modelo de desarrollo económico a principios de la década de 1980, el gobierno mexicano adoptó una nueva estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y financiera y en un proceso de desregulación económica y privatización de las empresas estatales.

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

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

En ese contexto, los estados mejor comunicados con el principal mercado de exportación, así como aquellos que cuentan con una mejor infraestructura física, de capital humano e institucional, han mostrado un mejor desempeño, mientras que los estados

y regiones que no tienen estos atributos muestran fuertes retrocesos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a la política pública sobre desarrollo regional se le denominó Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional, y su 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)”.⁵

Se creó un fideicomiso (denominado Fideicomiso para el Desarrollo) para cada región, configurándose así la siguiente estructura: 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 un estudio mesorregional de ordenamiento territorial en la región sur-sureste, entre otros.⁶

En ese sistema de planeación para el desarrollo regional se empleaba, como elemento clave, el 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

⁵ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 10.

⁶ Roberto Ocampo Hurtado, “Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010”, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2009, p. 14 [www.diputados.gob.mx/cesop].

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”.⁷

Ante las desigualdades regionales, a partir del año 2000 la nueva política de desarrollo regional presentó algunos programas novedosos como el Plan Puebla Panamá; proyectos de desarrollo turístico y regiones prioritarias. Dichos programas pretendían minimizar los desequilibrios del desarrollo principalmente en los estados del sur.

Además de los fideicomisos para las mesorregiones, en el sexenio de Vicente Fox se promovieron otros programas regionales, entre los que destacan: Programa de Ordenamiento Territorial; Programa Marcha hacia el Sur; Programa de Desarrollo de la Frontera Norte; Programa de Gran Visión para la Región Centro; Programa de Desarrollo de Escalera Náutica del Mar de Cortés; Programa Suelo-Reserva Territorial; y Plan Puebla-Panamá, entre otros.

En la administración de Felipe Calderón, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 retoma el desarrollo regional como parte del eje 2, Economía Competitiva Generadora de Empleos. El objetivo 13 es “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”.

Los programas que se iniciaron en el sexenio pasado y que continúan vigentes en el presente son: Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (hoy denominado Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria); Programa de Desarrollo de Escalera Náutica (hoy denominado Proyecto Mar

⁷ Sistema de Planeación Participativa, Sistema Internet de Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

de Cortés); Programa Hábitat; Programa para el Desarrollo Local (Programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria); Programa Piso Firme; Plan Puebla-Panamá;⁸ Programa de Regularización de Lotes; y Programa de Suelo Libre (hoy Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares).⁹

Así pues, son varios los programas que buscan el equilibrio en las diferentes regiones del país. Sin embargo, los estudiosos en la materia afirman que las políticas de desarrollo económico no han logrado mitigar los desequilibrios y las desigualdades regionales que se traducen en zonas con marginación y pobreza, y en contraste, regiones fuertemente integradas al mercado interno e internacional y con alto desarrollo.

Una de las razones por las cuales no ha sido posible lograr un desarrollo regional equilibrado es la falta de continuidad en las políticas. Además de lo anterior, Javier Delgado Macías agrega las siguientes situaciones: el esquema centralizado y vertical en la toma de decisiones, lo que se traduce en la imposición de intereses desde el centro y la anulación de las regiones para participar de los beneficios de la riqueza generados en sus propios territorios; la existencia de planes y programas meramente normativos sin controles ni evaluación; la dependencia de los proyectos de las fluctuaciones económicas; y por último, el carácter asistencial y clientelar de los recursos.¹⁰

⁸ 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.

⁹ Roberto Ocampo, "Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010", *op. cit.*, pp. 19-20.

¹⁰ Javier Delgadillo Macías, Felipe Torres y José Gasca Zamora, "Distorsiones del desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización",

Delgado Macías considera que el origen de los desequilibrios regionales es la concentración en ciertas regiones de la inversión pública y privada, así como las participaciones regionales en el producto interno bruto (PIB) y la concentración en algunos territorios de la inversión extranjera directa.¹¹

Para Delgado Macías, el desarrollo regional necesariamente está vinculado con el crecimiento económico, pero además debe incluir las siguientes consideraciones: valoración estratégica del territorio por parte del Estado; adopción y aplicación de gestión territorial descentralizada en sus diferentes niveles: estatal, municipal, rural, urbana, etcétera; fortalecimiento de la autonomía regional mediante el mejoramiento de la capacidad de gestión; ataque a las causas del subdesarrollo regional y no sólo a sus consecuencias; diversificación de la base económica regional; y manejo sustentable de los recursos naturales locales.¹²

Delgado Macías enumera algunos aspectos en torno al debate del desarrollo regional: los mecanismos de integración de las regiones históricamente excluidas; los procesos de reactivación económica (generación de empleo, redistribución del ingreso, disminución de la desigualdad); la amenaza de los procesos de carácter global —racionalidad global *vs.* racionalidad local—; el surgimiento de autonomías regionales (por ejemplo, las indígenas); y la tensión entre los diferentes niveles de gobierno.

Revista Momento Económico, núm. 115, mayo-junio de 2001 [www.ejournal.unam.mx].

¹¹ *Idem.*

¹² Javier Delgadillo Macías, Felipe Torres y José Gasca Zamora, “Distorsiones del desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización”, *op. cit.*, p. 42.

Por último, Delgado Macías considera que las políticas de desarrollo regional implementadas han sido sólo medidas para amortiguar la ausencia de una política integral del desarrollo que considere la naturaleza y la vocación económica del territorio.

Otros estudios destacan que entre las regiones del país no existe un mecanismo de convergencia entre el desarrollo y el bienestar. La evidencia indica que el proceso de convergencia tampoco se ha dado en las demás regiones del mundo.¹³ Por ello, la intervención estatal se hace necesaria para regular la producción y asegurar los bienes públicos necesarios para elevar la calidad de vida y el bienestar de la población.

En ese sentido, Gabriel Mendoza Pichardo destaca la profunda desigualdad en el nivel de desarrollo entre las regiones que conforman al país. La región sur-sureste presenta las peores condiciones socioeconómicas, mientras la región norte tiene mejor dinámica económica e integración en el contexto internacional.

Además, cada entidad federativa tiene condiciones socioeconómicas y dinamismo propios, por tanto, Mendoza plantea que una política de desarrollo regional debe revertir las desigualdades existentes entre regiones y entidades, y una primera estrategia es distribuir del gasto y crear infraestructura.¹⁴

En el mediano plazo, los expertos en la materia pronostican que la concentración y la desigualdad no se modificarán sustancialmente. Por ejemplo, Gustavo Garza considera que en los próximos años no se vislumbra una descentralización de la pobla-

¹³ Gabriel Mendoza Pichardo, “Desarrollo regional en México y política estatal”, en Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Serie Conocer para Decidir, Porrúa-UNAM, México, 2007, p. 31.

¹⁴ *Ibid.*, p. 32.

ción y de las actividades económicas en el territorio nacional; de hecho, pronostica una mayor concentración en la región centro-este del país.¹⁵

El desarrollo económico y humano en México

En la discusión sobre la disparidad de niveles de desarrollo de las regiones cobra especial relevancia el desarrollo humano (DH) como forma analítica y comparativa para abordar los avances y retrocesos en las condiciones de vida de los habitantes; establecer la magnitud del problema del desarrollo; caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público; y definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.

Hay una relación directa entre desarrollo económico y social. Los avances en la mejora de los indicadores sociales están vinculados al crecimiento económico de los países, expresado en la acumulación y distribución equitativa de la riqueza, así como en la mejora en los niveles de productividad y competitividad de los que hablamos en la sección anterior.

A diferencia de la noción de crecimiento económico, desde la perspectiva del DH el propósito final del desarrollo es que cada uno de los habitantes tenga la posibilidad de elegir una vida en la que pueda realizar a plenitud su potencial como ser humano.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano supone la libertad de las personas

¹⁵ Gustavo Garza, “La transformación urbana de México, 1970-2020”, Gustavo Garza y Martha Schteingart (coord.), *Los grandes problemas de México*, t. II, *El desarrollo urbano y regional*, El Colegio de México, México, 2010, p. 85.

para vivir una vida larga y saludable, tener acceso a conocimientos individual y socialmente útiles, y obtener medios suficientes para involucrarse y decidir sobre su entorno.¹⁶

En su más reciente medición, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2011 ubicó a México en la posición 57 del ordenamiento internacional (entre 180 países), con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.770. Según el informe, el país se encuentra en el segundo grupo de países con mayor desarrollo humano y logró avanzar dos posiciones entre 2006 y 2011.

El PNUD reporta que en 1980 México inició con una medición relativamente baja, pero a partir de 1990 sobrepasa la media de los países con un índice alto e incrementa su distancia con la media de los países de América Latina y el Caribe.¹⁷

La estimación del IDH con la información nacional disponible (2010) muestra al Distrito Federal, Nuevo León y Baja California Sur como las entidades con mayor IDH, pues alcanzan niveles similares a países como República Checa, Polonia y Croacia. En contraste, Chiapas, Oaxaca y Guerrero se ubican en las tres últimas posiciones del ordenamiento nacional. En ese año, el Distrito Federal obtiene 1.28 veces el IDH de Chiapas.¹⁸

El IDH sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano: salud, educación e ingreso, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan mayor desarrollo humano.¹⁹ Sin embargo, el desarro-

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos hacia el desarrollo humano*, Nueva York, 2010, p. 2.

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El índice de desarrollo humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, México, 2012, p. 7.

llo humano no se agota en eso. Existen otras actividades a las que muchas personas asignan gran valor, las cuales van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos.

Sin duda, el nivel de ingreso es un elemento importante del desarrollo, pero no es todo en la vida de las personas. El ingreso es un medio, pero el fin es el desarrollo humano. El desarrollo humano es un concepto en evolución; en torno a él se han suscitado extensos debates sobre cuestiones como la participación, la sustentabilidad y la equidad de género.

De modo que el desarrollo humano se presenta no sólo como enfoque alternativo, sino como un elemento normativo para la acción porque tiene como meta promocionar la calidad de la vida de la gente en la medida en que conjuga la libertad real para elegir los propios proyectos de vida y una justa distribución y capacidades para lograrlo.

El reto sigue siendo la construcción de comunidades que fundamenten una ciudadanía republicana universal, encaminadas a la superación de la pobreza y la exclusión presentes, y que procuren la fuerza de legitimidad colectiva necesaria para abordar el desarrollo humano.

Descripción del libro

Este libro es resultado del seminario “El desarrollo regional y competitividad en México: legislación y agenda pendiente”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en colaboración con la Comisión Especial para la Competitividad y la Comi-

sión Especial para el Desarrollo de Microrregiones en la LXI Legislatura.

Los trabajos que se presentan en la obra abonarán en la reflexión de la agenda del desarrollo desde la perspectiva urbana y territorial. Para ello, el libro se divide en dos partes: en la primera se analizan los enfoques para el estudio del desarrollo regional y cómo éstos se han instrumentado en el diseño de las políticas públicas de desarrollo regional en nuestro país; en la segunda se pone énfasis en las desigualdades regionales y su relación con el desarrollo humano en México.

La primera parte se compone de cinco trabajos. El primero de ellos es la ponencia de Juan Pardini titulada “La competitividad urbana y regional en México”, en la que expone las principales actividades del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), así como los resultados del índice de competitividad estatal, estrechamente vinculado con el desarrollo regional del país.

El segundo es la investigación elaborada en forma conjunta por Carlos Bustamante Lemus y Adolfo Sánchez Almanza, titulada “Competitividad y políticas públicas para el desarrollo regional”. La tesis central del trabajo es que el sistema económico mundial condiciona las políticas macroeconómicas de los Estados nacionales y éstas tienen impacto en las políticas regionales y urbanas. Para ello, los autores revisan las políticas regionales y urbanas en México, así como los diferentes enfoques económicos y regionales; para concluir se presentan algunas reflexiones sobre el potencial desarrollo de las regiones, así como propuestas de líneas y estrategias de investigación en la materia.

El tercero es un trabajo elaborado por Maritza Rosales Reyes con el título “La competitividad y el desarrollo regional en México”. Rosales analiza la relación entre el desarrollo regional

y la competitividad en el país, explicando los aspectos básicos de la competitividad en México y su contexto internacional. Asimismo, describe los niveles de competitividad de las entidades federativas y las metodologías utilizadas para cuantificarla.

En el cuarto trabajo Germán Palafox Palafox presenta “Los resultados de los programas de desarrollo regional”, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de la Unidad de Microrregiones, con énfasis no sólo en los indicadores de marginación y pobreza sino también en el análisis de los actores, así como en los incentivos para la participación ciudadana con la institución.

Finalmente, para cerrar esta primera parte, la doctora Claudia Sheinbaum presenta la ponencia “Infraestructura, competitividad y medio ambiente en las ciudades”, en la que reflexiona sobre las características de las metrópolis mexicanas, describe los problemas asociados a su crecimiento; ofrece una definición para el concepto de *infraestructura ambiental*; y finaliza con algunas sugerencias y recomendaciones en materia de competitividad y medio ambiente urbano.

El objetivo general de la segunda parte de la obra es reflexionar sobre por qué el país no ha logrado eliminar o disminuir las desigualdades sociales y económicas entre sus habitantes ni entre las diversas regiones, así como por qué las políticas públicas regionales aplicadas por el gobierno no han respondido a las necesidades de la población.

Para ello, en primer lugar, Luis Felipe López Calva analiza la evolución del desarrollo humano en México en los últimos 50 años. La metodología de medición principal es la elaboración de los índices de desarrollo para cada entidad federativa, mismos que una vez asociados geográficamente permiten observar si el

desempeño en cuanto a crecimiento y desarrollo humano ha permitido un mejor balance a nivel regional.

Enseguida se presentan los trabajos “Potencialidades de desarrollo económico de las regiones de México” elaborado por Leonardo Lomelí y “La desigualdad en las entidades federativas” de Gerardo Esquivel. Ambos autores analizan la evolución de los indicadores de desarrollo humano con particular énfasis en la convergencia regional, así como en la vinculación entre desarrollo humano y crecimiento económico.

Posteriormente, Sergio Rivera desarrolla el trabajo sobre “Infraestructura, desarrollo y rendición de cuentas”, en el que examina las relaciones entre inversión pública e inversión privada en el impulso a la infraestructura y el desarrollo. En esa tesitura, destaca la importancia de la transparencia y la legalidad como una forma de evitar la corrupción que frena la competitividad y erosiona el tejido social.

Esta segunda parte se cierra con el trabajo de Vidal Llerenas sobre la agenda legislativa para la efectiva transparencia del presupuesto destinado a infraestructura. El autor desarrolla la tesis sobre la determinación del presupuesto con base en las evaluaciones del gasto.

PRIMERA PARTE

Competitividad urbana y regional

La competitividad urbana y regional en México

*Juan Pardinas**

En este apartado detallaremos algunas de las actividades que realiza el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), así como el resultado de nuestro trabajo de seis meses con el índice de competitividad estatal que, evidentemente, está muy vinculado a las regiones del país.

En el IMCO hay tres niveles de índice de competitividad: primero comparamos a México con 45 países del mundo (índice internacional); luego, con una metodología similar, comparamos a los estados del país (índice estatal); y finalmente, a 86 zonas metropolitanas (índice metropolitano). Lo que aquí se presenta es el resultado del estudio de competitividad estatal, con un énfasis importante en las finanzas públicas.

El IMCO define la competitividad como la capacidad de una región, de un país o de una ciudad para atraer y retener inversiones. Efectivamente, ésta puede ser una definición limitada —como en general debe serlo toda definición—, pero ¿qué implica atraer

* Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

inversiones y talento? Traer oportunidades de desarrollo, de crecimiento personal y de empleo. En esencia, la competitividad del país define las oportunidades que tenemos para desarrollarnos como individuos en el futuro.

¿Cómo medimos la competitividad? En el caso de este índice tenemos 10 factores de competitividad, entre ellos: medio ambiente, calidad de gobierno, estado de derecho —aquí se incluye, por ejemplo, la dimensión de inseguridad que vive el país— y factores precursores de una economía nueva —no sólo desde el punto de vista de manufacturas, sino cómo estamos aportando al sector servicios y al aerodinámico.

Reunimos 120 indicadores vinculados a esos 10 factores de competitividad. En su gran mayoría (alrededor de 110), estos indicadores son números duros que obtenemos de instituciones como el INEGI o de instituciones financieras que nos permiten hacer comparaciones. No sólo nos interesa determinar qué estados están mejor, sino también ubicar las áreas de oportunidad de cada uno de los estados del país: qué se puede aprovechar y qué hay que hacer para mejorar para competitividad de estas zonas.

Un poco en broma y un poco en serio, decimos que la principal misión del IMCO es indignar a la autoridad para fomentar cambios. Cada uno de nuestros trabajos indigna a distintas autoridades. Por ejemplo, cuando calculamos el índice internacional comparamos al país con el resto del mundo, cosa que, en general, al gobierno federal no le gusta.

Cuando comparamos los estados, algunos gobiernos estatales no están conformes con los resultados. Entonces tenemos que establecer comunicación, explicar nuestra metodología e incluso ver áreas de oportunidad para colaborar en la mejora de la competitividad de los estados, y lo mismo nos pasa con las ciudades.

En esta ocasión presentaremos el índice de finanzas públicas. Los estados más competitivos según este índice son el Distrito Federal y Nuevo León. Es importante recalcar que por la accesibilidad de datos en el país, contamos con información hasta 2008.

El hecho de que Nuevo León aparezca en segundo lugar podría sorprender, sin embargo, debe considerarse que gran parte de la crisis que padece el noreste ha tenido lugar en los últimos 16 meses; de este modo, al no poder incorporar información más reciente comparable de todas las entidades, nos quedamos con datos de 2008. Nos gustaría tener información actualizada, pero dependemos del flujo de información de las instituciones públicas y privadas. Desgraciadamente, la prontitud de las estadísticas en el país no es la deseada.

Pero volviendo a los resultados, en los cinco estados más competitivos se concentra 65% de la inversión extranjera directa y diversas variables que utilizamos para medir la competitividad: 53% de las patentes, 49% de los investigadores, y 31% de las empresas grandes del país, de acuerdo a la métrica de la revista *Expansión*.

En estos cinco estados se concentra, además, 30% del PIB nacional. En contraste, los menos competitivos –Chiapas, Guerrero y Oaxaca– concentran 4% de la inversión extranjera directa, 9% de las patentes, 9% de los investigadores, 14% de las empresas grandes y 17% del PIB nacional.

La situación económica de los distintos estados describe que, a pesar de que tenemos un solo país, una sola república, los niveles de desarrollo y competitividad nos hablan de tres hemisferios totalmente distintos.

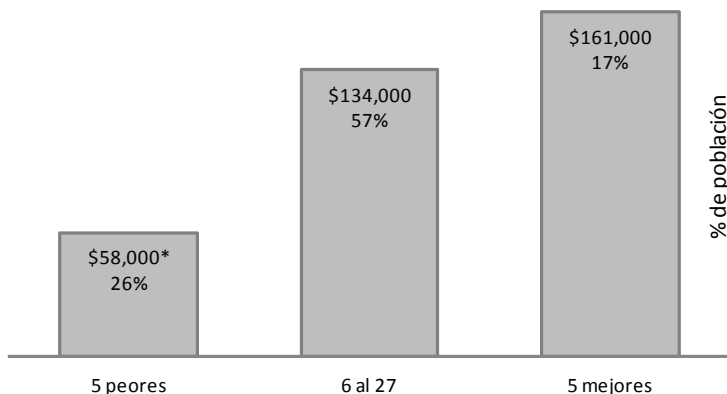
Como se observa en la gráfica 1, los cinco estados con mayor competitividad concentran 17% de la población y tienen un PIB per cápita promedio de 161 mil pesos anuales. Los estados me-

dios –del 6 al 27– tienen 57% de la población y 134 mil pesos de PIB anual. Por último, los estados que están debajo de la tabla concentran 26% de la población y cuentan con un PIB de 58 mil pesos por habitante. Prácticamente, la diferencia entre los cinco de abajo y los cinco de arriba es de casi 3 a 1.

He ahí uno de los retos regionales que tenemos como país para generar una república más cohesionada y con mejores condiciones de desarrollo y dinamismo económico. Al exterior, los tres estados más competitivos –Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro– están a la altura de Grecia y Costa Rica, lo cual nos revela que ninguna de las entidades, ni siquiera las más aventajadas, tienen un nivel de competitividad de primer mundo.

Como bien sabemos, Grecia forma parte de la Unión Europea pero es de los países con mayores problemas financieros y grandes brechas de desarrollo dentro del contexto europeo, por

Gráfica 1. PIB per cápita (promedio)



* Incluyendo la producción petrolera de Tabasco serían 86 mil pesos.

lo que estamos muy lejos de tener estados o entidades de clase mundial.

Los tres estados con menor competitividad responden a una dimensión más cercana a países centroamericanos e incluso geográficamente están más cerca de esa zona que de América del Norte, por tanto, tenemos un país con tres dimensiones o continentes de competitividad.

¿Qué están haciendo bien las entidades? (tabla 1). Para determinarlos contamos con algunas métricas que utilizamos en el factor *economía dinámica y estable*: Tlaxcala, por ejemplo, tiene una menor deuda directa; Tamaulipas, un crecimiento constante y acelerado del PIB, lo cual podría incluso considerarse extraño dada la situación de seguridad pública; y Sinaloa, mayor cobertura de la banca. Tenemos, además, estados en los que ha crecido el mercado hipotecario.

En el factor *gobierno eficiente y eficaz*, el Estado de México ha tenido un crecimiento en inversión pública; Morelos tiene mayor autonomía fiscal (han logrado recaudar más impuestos propios contra el resto del país); Tlaxcala tiene la nómina pública menos costosa en comparación con el resto del gasto total del estado; y Zacatecas e Hidalgo muestran mayor facilidad para hacer negocios.

Con este tipo de variables trabajamos para construir el índice de competitividad. Esta exposición está muy concentrada en el tema de finanzas públicas: los retos que tenemos hacia delante y cómo el estado de las finanzas públicas tiene un impacto determinante en la competitividad de nuestras entidades y en la competitividad del país en general.

De acuerdo con información de Pemex, en julio de 2017 México dejará de ser un país exportador de petróleo. A nivel social y colectivo no hemos digerido la noticia de que estamos

Tabla 1. ¿Qué han hecho bien los gobiernos estatales?
Avances 2006-2008

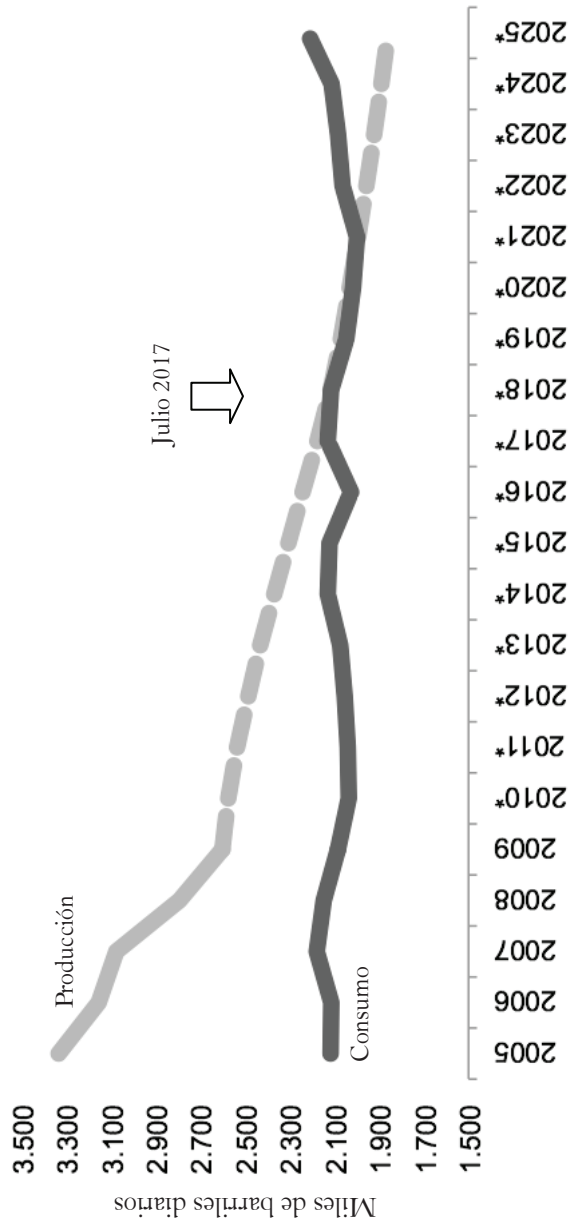
Economía dinámica y estable		
		
Tlaxcala	57%	✓ Menor deuda directa
Tamaulipas	49%	✓ Crecimiento constante y acelerado del PIB
Durango	49%	✓ Mayor cobertura de la banca
Sinaloa	46%	✓ Mercado hipotecario más grande
Zacatecas	46%	
Gobierno eficiente y eficaz		
		
Estado de México	32%	✓ Crecimiento e inversión pública
Morelos	31%	✓ Mayor autonomía fiscal
Tlaxcala	27%	✓ Nomina pública menos costosa
Zacatecas	24%	✓ Mayor facilidad para hacer negocios
Hidalgo	22%	

dejando de ser un país productor de petróleo. La producción de petróleo está cayendo, o quizá sería más adecuado decir desplo-mándose. Cantarell o el yacimiento de Chicontepec no están dan-do los resultados deseados.

La gráfica 2 expresa que si no encontramos nuevos yacimien-tos o aceleramos la producción de los ya existentes, para julio de 2017 ya no habrá petróleo que exportar.

Así pues, México dejará de exportar petróleo y empezará a importarlo, no como tal sino como gasolina, evento que ya está ocurriendo. No sólo importamos gasolina porque no tenemos la infraestructura para procesarla, sino que en el futuro se vis-lumbra que no tendremos el petróleo requerido para procesar gasolinas.

Gráfica 2. Producción y consumo de petróleo en México



* Cifra proyectada

El petróleo que sale de nuestros pozos es muy denso para refinarlo y producir gasolinas es sumamente costoso. Entonces, cuando dijimos “México va a empezar a importar gasolinas o petróleos” debimos rephrasear: no será en 2017, fue en 2011, es 2012. La fecha es cada vez más cercana.

¿Cuál es el problema con esto? El Senado aprobó la Ley de Ingresos y 40 centavos de cada peso contenido en esa Ley proviene de la producción de petróleos. Eso significa que tenemos finanzas públicas totalmente petrolizadas.

Necesitamos entonces empezar a imaginar un país que no tiene esa capacidad financiera, esa riqueza para llenar ese boquete. En esencia, la riqueza petrolera ha permitido no cobrar impuestos, no endeudarnos y evitar un aumento excesivo del gasto. En ese escenario, la solución es cobrar más impuestos, endeudarnos más o gastar más, y a nivel de las entidades las señales no son muy favorables.

Para tapar el agujero petrolero habría que aumentar la tasa del IVA con un incremento proporcional anual de 22%, ya sea con aumento de tasas o con aumento de la base fiscal, lo cual implica más deuda por habitante.

Después de la crisis de 1995 (internacionalmente conocida como “efecto tequila”), los estados tuvieron cierto pudor en sus procesos de endeudamiento como consecuencia de la “resaca”, pero lo que observamos recientemente es que muchos gobiernos estatales han perdido el pudor. Los resultados que muestra la tabla 2 son preocupantes.

En 2005, la deuda por habitante en Chihuahua era de 497 pesos; para 2009 es de 4 026 pesos; en Oaxaca era de 170 pesos por habitante y hoy es de 1 308 pesos. El margen de endeudamiento de los estados es elevado. En el corto plazo no podrán seguir endeudándose a estos niveles y a estas velocidades.

Tabla 2. Más deuda por habitante (pesos de 2010)

	2005	2009	Incremento
Chihuahua	\$497	\$4 026	709%
Oaxaca	\$170	\$1 308	668%
Tamaulipas	\$409	\$2 153	427%
Chiapas	\$404	\$2 118	424%
Nayarit	\$467	\$2 367	407%
Coahuila	\$158	\$617	289%

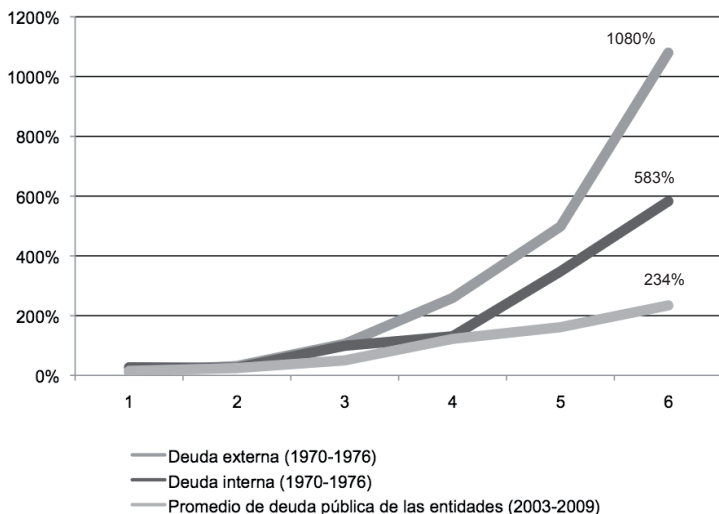
De 2004 a 2009, 27 entidades incrementaron su deuda pública y sólo tres la disminuyeron, entre éstas está el Distrito Federal y el gobierno del Estado de México. Dos entidades, Tlaxcala y Campeche, mantuvieron su deuda cercana a cero. No obstante, la tendencia general fue aumentar la deuda.

El problema de la deuda no es la deuda en sí, sino que se contrajo en una época de vacas gordas en la que se recibieron más excedentes petroleros y mayor recaudación. Sin embargo, nuestras finanzas personales no están en orden, estamos consumiendo más de lo que producimos y la situación no es sostenible.

En la gráfica 3 la línea naranja representa el crecimiento de la deuda externa en el sexenio de Luis Echeverría. De 1970 a 1976 la deuda creció en 1800%. El crecimiento de la deuda pública en el mismo sexenio fue de 583%; mientras que el crecimiento de la deuda de los estados de 2003 a 2009 fue de 234 por ciento.

Evidentemente, como demuestra la gráfica, aún estamos lejos del endeudamiento de los años locos del país, pero los resultados obtenidos en el IMCO nos hablan de tendencias que no son sanas y que hay que manejar con cuidado porque nuestra capacidad de pago, a esta velocidad de endeudamiento, depende de una riqueza que ya no va a existir, ya no digamos para las próximas generaciones, sino para el próximo sexenio.

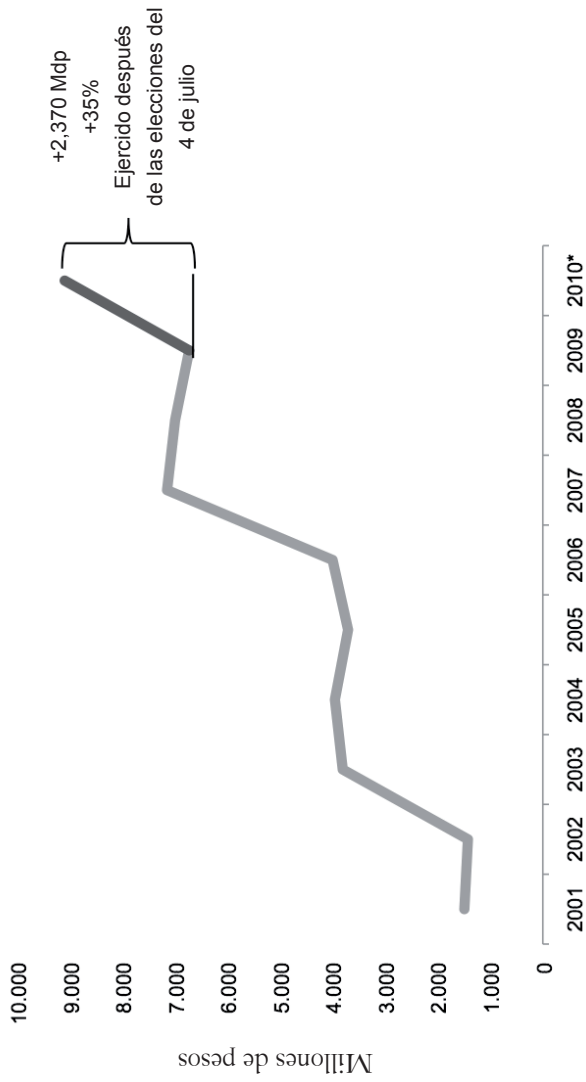
Gráfica 3. Crecimiento real de la deuda en seis años



Por ejemplo, un caso de deuda especialmente preocupante por la forma en que se contrató fue el de Puebla (gráfica 4). Después de las elecciones de julio de 2009, el gobierno de Mario Marín contrajo una deuda por 2 370 millones de pesos, lo cual equivale a un incremento de 35%. ¿Cuál es el problema? No había una lógica coherente que explicara por qué un gobernador decide endeudarse habiendo perdido las elecciones y contando con sólo seis meses más de mandato. Lo más preocupante es que no hubo una explicación transparente de para qué querían esos 2 370 millones de pesos adicionales.

El estado actual de las finanzas a nivel de los estados es que un gobernador a punto de dejar su mandato puede aumentar la deuda en 35% con un solo crédito sin explicar para qué lo requiere. Difícilmente podríamos pensar que era para invertir en

Gráfica 4. Crecimiento de deuda en el último año de gestión en Puebla
Deuda pública total del estado
(pesos constantes 2010)



infraestructura ya que le quedaba muy poco tiempo para ejecutar el gasto, así que esa opción la podemos ir descartando. El punto es que no hubo, ni hay hasta el momento, una explicación clara por parte del gobierno de Puebla de para qué le urgía ese dinero en las últimas semanas de gestión.

En cuanto a gastar menos, la evidencia reciente nos demuestra lo contrario: las entidades cada vez gastan más. En la Cámara de Diputados hay mucha preocupación sobre los subejercicios, pero también habría que preocuparnos por los sobreejercicios, esto es, la diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido en las entidades de la república. Ahí está el Melate, la gran bolsa que se sacaron los estados de 2006 a 2008 equivale a 587 mil millones de pesos. ¿Cuánto es esto? La reconstrucción del terremoto que asoló a Chile a principios de año y aún un poco más. Podríamos reconstruir Chile una vez y media con el excedente de los estados de 2006 a 2008. Haití, otro país que sufrió una devastación por este fenómeno natural, podría reconstruirse tres veces con esos excedentes.

¿A qué nos referimos con excedentes? No era necesario dejar de comprar una computadora o cancelar una plaza de trabajo. Era dinero no presupuestado originalmente para las entidades y que se gastó. El plan de austeridad que presentó el gobierno federal representa sólo 12%, apenas la doceava parte del excedente de los estados. Fue poco ambicioso, le faltaron ganas de recortar más el gasto federal.

Entonces, cuando exigimos de las autoridades mexicanas mayor austeridad y eficiencia en el gasto, no hay sólo que pensar en el gobierno federal —que, en efecto, puede hacer mucho mejor su trabajo—, también hay que pensar en gobiernos estatales y municipales que están recibiendo importantes recursos.

La gráfica 5 muestra la manera en que clasifican el gasto en nómina o burocracia las entidades de la república. Por ejemplo,

en el caso de Hidalgo, si atendemos a las cifras del INEGI, la gráfica señala que dicho estado sólo se gasta 4% de nómina como porcentaje de su gasto total. Esto convertiría a Hidalgo en el gobierno más eficiente del planeta en el manejo de nómina porque es muy difícil tener un gobierno estatal y pagar sólo 4% de la nómina. Aquí el punto central es cómo se clasifica.

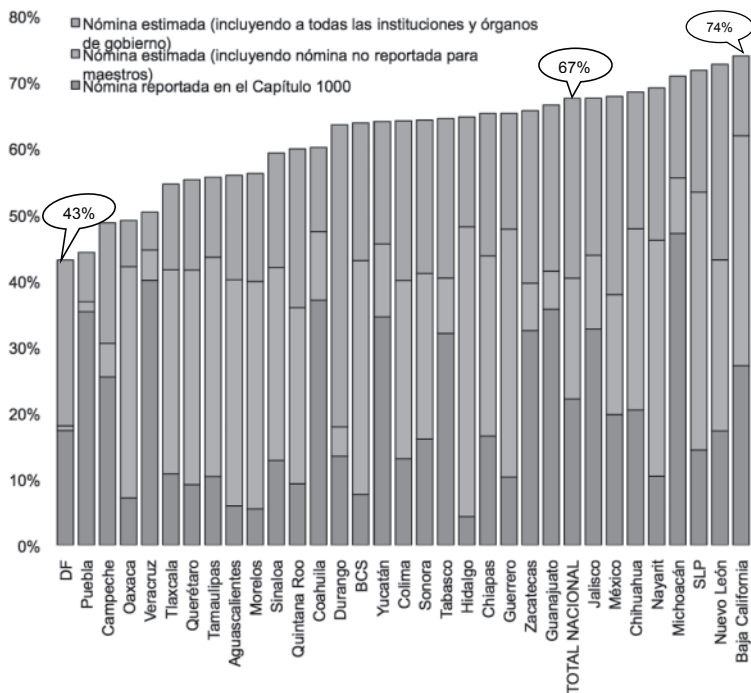
La barra azul de la gráfica es la nómina del magisterio y la barra verde corresponde a la nómina en seguridad pública y salud, que en lugar de clasificarse como servicios personales (como establecen los criterios de contabilidad), se clasifican como transferencias del gobierno federal. De este modo, Hidalgo sólo gasta 4% en nómina porque la nómina magisterial –por cierto la más onerosa en la estructura de gasto del estado– y la de seguridad pública aparecen como transferencias federales.

Lo que demuestra la variación en el tamaño de las barras de la gráfica es que cada entidad clasifica el gasto como se le da la gana. Esto está cambiando, ya hay una ley de contabilidad gubernamental, pero falta ver los resultados. Lo ideal sería que los estados efectivamente reporten el gasto tal como lo ejecutan en los hechos, no con clasificaciones, ya que cada estado tiene su estilo y no se entiende con respecto al resto de las entidades.

Según estimaciones del IMCO, cada estado de la república gasta cerca de 67% en servicios personales; ahí hay un margen de mejora, pero el primer paso para hacerlo es homologar la contabilidad gubernamental.

Ahora bien, ¿qué puede pasar si no tenemos clara la contabilidad gubernamental? La gráfica 6 es muy elocuente: de 1998 a 2008 creció en 5% el número de alumnos en las escuelas primarias y secundarias del país. En ese mismo periodo creció en 11% el número de maestros en los mismos niveles, pero el monto para pagarles era de 51%. En ese mismo periodo creció la bolsa del

Gráfica 5. ¿Menor gasto?
Servicios personales como % del gasto total



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

FAEB del Ramo 33. Muy probablemente, los maestros habían tenido un castigo salarial después de la crisis de 1995 y había que resarcirles y actualizar su salario en función del crecimiento de la inflación. Eso explica que el crecimiento sea mucho mayor en el costo de la nómina que en el crecimiento del número de maestros.

Sin embargo, el problema es que no hay información en el país sobre el padrón magisterial, a pesar de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se exigió a la SEP presentar esta información, cosa que no ha hecho. En resumen, vivimos en un

país en el que simplemente no sabemos cuántas personas laboran en las escuelas públicas del país, dónde trabajan y quiénes son.

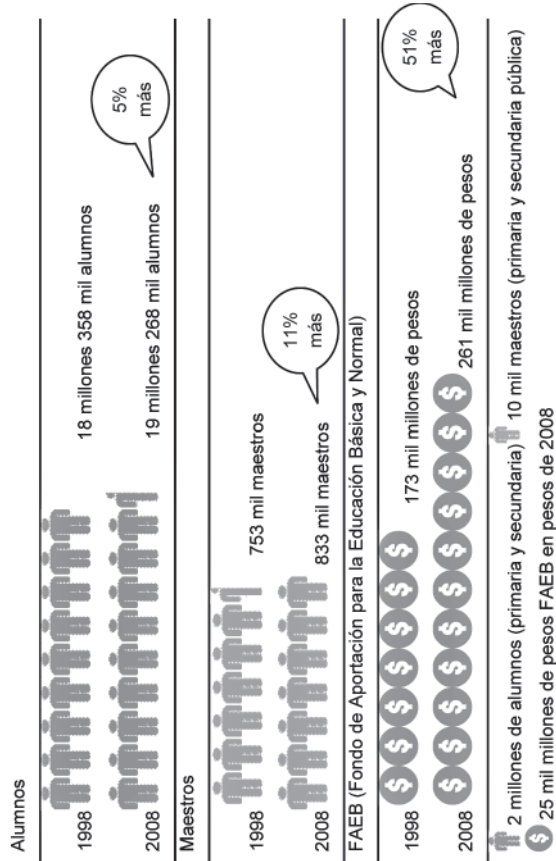
Las consecuencias de esto son datos como los que presenta la gráfica 6: en 1988 un profesor ganaba en promedio 230 mil pesos al año, y ahora gana 299 mil; no podemos saber de qué manera este promedio está distribuido entre los distintos niveles del magisterio, por lo cual la falta de opacidad no sólo perjudica a la sociedad o a los contribuyentes, sino, en principio, a los propios maestros. Cómo explicar que el salario promedio de un profesor sea tan alto según los números de las finanzas públicas, si el cheque de nómina de la enorme mayoría de profesores del país refleja una realidad completamente distinta. Ésta es una muestra de los retos de transparencia que tenemos en México.

Antes de cobrar más impuestos y contratar más deuda, habría que arrojar luz sobre la caja negra del gasto público. No contamos con el número de empleados de la mayoría de los gobiernos estatales. Del número de empleados municipales apenas acaba de surgir la información. No sabemos dónde están los profesores. Conocemos el presupuesto de la residencia oficial de Los Pinos, pero desconocemos el presupuesto de la escuela pública que está enfrente.

Si hacemos memoria sobre geografía del Distrito Federal, al cruzar Parque Lira está situada la casa presidencial, y enfrente hay una escuela, “El Pípila”, a la que el presidente de la República va a votar cada año.

De Los Pinos podemos saber cuánto cuestan las toallas y cuánto se gasta en el bufete de bienvenida a un jefe de Estado, pero apenas cruzando la calle, no hay forma de saber cuánto gasta en nómina la escuela “El Pípila”, cuánto gasta en pizarrones o en mantenimiento. Eso es secreto de Estado, es información confidencial en el México del siglo XXI.

Gráfica 6. ¿Menor gasto?



Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, SEP e INEGI.

Es paradójico que tengamos más información sobre los gastos del presidente que de los de la dirección de una escuela primaria en el país. Una muestra más de falta de transparencia.

El mapa 1 muestra el riesgo financiero de los sistemas de pensiones estatales. En estados como Veracruz, Puebla, Oaxaca, Morelos y Colima la reserva actuarial para pagar las pensiones de los trabajadores públicos se está agotando. ¿Qué quiere decir que se está agotando? Que en 2010 ya no había reserva en Veracruz para pagar pensiones. Si uno es pensionado en ese estado, de dónde sale entonces el dinero? Del presupuesto que se aprueba anualmente en el estado se cortan recursos para educación, para seguridad pública, para salud y para garantizar las obligaciones legales del gobierno del estado para con sus trabajadores.

En Morelos, Puebla, Oaxaca y Colima esto mismo ocurrirá antes del 2014. Si se quieren cubrir estas pensiones, si se quiere cumplir con las personas que dieron su vida trabajando en los gobiernos de estos estados, habrá que recortar el presupuesto.

¿Pero por qué si el tema de este trabajo es la falta de transparencia estamos poniendo énfasis en las finanzas públicas estatales? El problema es dónde conseguimos la información. No se obtuvo de los datos de las finanzas públicas estatales. No lo encontramos en las auditorías que aplican las entidades de fiscalización superior de los estados. Se encontró en dos empresas calificadoras de riesgo... Ahí está la fuente.

Tuvimos que acudir a una empresa privada para conocer la situación de riesgo del sistema de pensiones de estos tres estados. Eso dice mucho de los retos de transparencia y opacidad que existen hoy en país.

Lo que estos estados demuestran es que tenemos pequeñas Grecias dentro de la República Mexicana. Así como la situación de Grecia desestabilizó la economía de todo el continente euro-

Mapa 1. La caja negra.
Riesgo financiero de los Sistemas de Pensiones Estatales



* En estos estados la totalidad de los trabajadores estatales cotizan en el ISSSTE.

Nota: Ante la falta de datos oficiales sobre resultados actuariales, la clasificación de los estados fue realizada con base en los análisis de las calificadoras.

Fuente: IMCO con datos de los informes estatales de Fitch y S&P.

peo, un estado puede cimbrar financieramente al resto de las entidades. Que Veracruz tenga una crisis de pensiones no es sólo un problema de los jubilados veracruzanos, es un problema de Tamaulipas, de Sonora y del Estado de México porque habrá que responder por esas deudas y muy probablemente se responda con el dinero de los contribuyentes a nivel federal, que es de donde surgen los recursos que mantienen y le dan vida y razón de ser a todos los niveles de gobierno.

Éstos no son problemas locales, son problemas federales. Si hacemos un poco de memoria, en 1997 la crisis de Brasil afectó

primero a esa nación y luego tuvo efectos a nivel internacional. El problema de las finanzas públicas afecta directamente la competitividad no sólo de los estados sino de toda la república.

Pero en el IMCO no buscamos generar pánico sino ofrecer soluciones. Por eso la tabla 3 muestra tres propuestas para mejorar la situación de las finanzas públicas en los estados.

Tabla 3. IMCO propone...

1. Poner límites al endeudamiento de los estados	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva deuda menor a montos de inversión en capital. • 35% de la nueva deuda debe respaldarse con ingresos propios (impuestos locales). • Prohibir o restringir la contratación de deuda durante el último año de gestión. • Todo compromiso de pago a futuro debe reconocerse como deuda pública.
2. La armonización nacional de la rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir la armonización presupuestal en la Ley de Contabilidad Gubernamental. • Homologar procedimientos de auditoría en los tres órdenes de gobierno y entre auditores internos y externos del gasto público.
3. El control del gasto en nómina	<ul style="list-style-type: none"> • Limitar el gasto en burocracia a un 60% del gasto total (<i>Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil</i>). • Incluir dentro de los decretos de presupuesto de los tres órdenes de gobierno, un tabulador de plazas de los servidores públicos.

Políticas públicas para el desarrollo regional de México

*Carlos Bustamante Lemus y Adolfo Sánchez Almanza**

El sistema económico mundial continuamente condiciona las políticas macroeconómicas de los Estados nacionales, las cuales, a su vez, descienden o se traducen de manera directa o indirecta en las políticas regionales y urbanas, mismas que varían dependiendo del sistema económico mundial.

En otras palabras, las políticas regionales y urbanas están directamente asociadas al ciclo económico del sistema mundial que condiciona tanto las políticas como las estrategias macroeconómicas internacionales y las de los Estados nacionales, que a su vez se proyectan en los ámbitos territoriales.

Dentro de este contexto, y específicamente en lo que concierne a la política regional en México, identificamos cuatro grandes etapas históricas.

* Investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Desde finales del siglo XIX hasta 1940

Esta primera etapa se caracteriza, en un primer momento, por una intervención directa del Estado con programas de colonización para resguardar territorios fronterizos y espacios interiores despoblados a través del reparto de propiedades latifundistas, y más adelante, con acciones para aumentar la producción —agroindustrial, petrolera y minera— y la extracción de recursos naturales a través de infraestructura carretera, hidráulica, ferroviaria y de electrificación.

Atendiendo a los planteamientos de la economía clásica, se parte del aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales para satisfacer las necesidades. Sin embargo, esta utilización de los recursos naturales en el caso de los países subdesarrollados, y particularmente de México, no ha variado desde la vieja tradición que nos dejaron los españoles y después en el México independiente, en términos de explotar los recursos naturales sin un aprovechamiento de carácter sustentable.

Es decir, debemos entender la sustentabilidad no como nos enseña la economía clásica, la cual dicta que es a través de la explotación de los recursos naturales como puede obtenerse el máximo beneficio (concepto conocido como “óptimo de Pareto”). En la actualidad es cada vez más expresa la necesidad de aprovechar los recursos naturales de tal manera que se cuide el sustento y la durabilidad de estos recursos para las generaciones futuras. Ésta es la sustentabilidad.

Este enfoque de aprovechamiento de los recursos naturales en los países ahora desarrollados sí ha podido variar con el tiempo. Cuidan mucho los recursos para las generaciones presentes y futuras. Sin embargo, en países subdesarrollados seguimos con

el viejo patrón de explotación simple de los recursos sin cuidar nuestro patrimonio, ni para el presente ni para el futuro.

De la década de los cuarenta a la década de los setenta

Esta segunda etapa se considera de consolidación del enfoque nacionalista a través de megaproyectos de infraestructura hidráulica. Son famosos los proyectos de cuencas hidrológicas, el surgimiento y auge del modelo de sustitución de importaciones propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el impulso a la producción industrial. Considerando que el crecimiento económico y el desarrollo de los países debe darse sobre la base de un impulso fuerte a la industrialización, en esta etapa surge la concentración y crecimiento acelerado de las grandes aglomeraciones urbanas y metropolitanas.

Crisis de los años setenta

Se caracteriza por una contracción del mercado mundial que se refleja en el planteamiento de las políticas territoriales en México con recomendaciones incluso de los organismos internacionales. Una de ellas marcó un hito dentro del enfoque de la política territorial en México: la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en el mundo (Hábitat I) en Canadá. En esa conferencia se planteó que el problema del crecimiento acelerado de las grandes ciudades en países subdesarrollados debía controlarse y que éste era uno de los factores que ocasionaban un desarrollo regional desigual.

De tal manera, a través de este planteamiento se registra un cambio sustancial en el enfoque del desarrollo regional. Se comenzó con la estrategia de controlar las grandes concentraciones metropolitanas, fundamentalmente la Ciudad de México, e impulsar el crecimiento de centros urbanos en el territorio interior a través de una política fiscal.

Después aparece y se agudiza la crisis del sistema económico mundial, precisamente a través de la crisis energética del petróleo, con la respuesta de la Organización de Estados Exportadores de Petróleo (OPEP) ante el mundo para acelerar el incremento de los precios del petróleo. Esto también, junto con las necesidades de competitividad, obligó a las grandes transnacionales a una reestructuración y relocalización de determinadas plantas industriales básicas y de parte —o en algunos casos la totalidad— de sus procesos productivos.

Todo esto fue condicionando tanto las teorías del crecimiento socioeconómico como las políticas de los Estados nacionales y llevó a una reconceptualización de las propias teorías: una reversión del paradigma de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia dentro con una política de apertura de barreras arancelarias al capital y a los bienes y servicios del exterior. Esto, además, facilitó prácticamente el cambio de dicha reconceptualización del crecimiento económico de las grandes potencias hacia una nueva localización de espacios territoriales intra y extranacionales. Todo esto —reforzado por los adelantos científicos y tecnológicos en informática, telecomunicaciones y transporte— da lugar al surgimiento y consolidación del paradigma de la globalización.

Hasta el surgimiento de la globalización, se creía que el crecimiento económico de las naciones debía basarse en la industrialización, pero la dinámica de la globalización está mostrando que dicho crecimiento ya no sólo es resultado de la industrialización

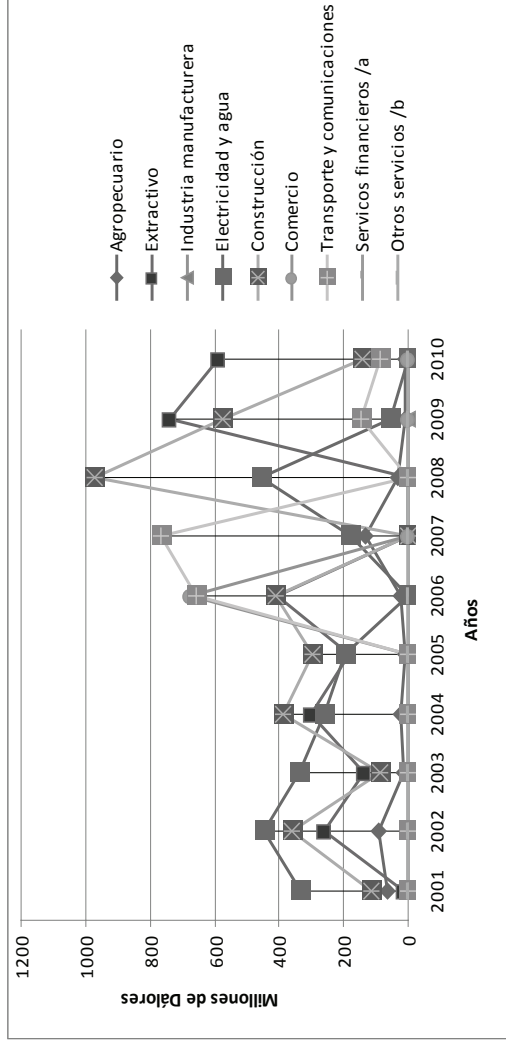
tradicional, sino también de la conformación y reconceptualización de los servicios. La globalización también está mostrando que nuevos centros desarrollan servicios para el productor y para la producción, y esto, a su vez, condiciona la localización de nuevos centros de crecimiento en diversos espacios del planeta.

Modelo neoliberal en la década de los ochenta

La cuarta etapa histórica es la que surge con la adopción del modelo neoliberal a través del Programa de Ajuste Estructural entre 1982 y 1983. Con la reestructuración y el ajuste estructural que el gobierno mexicano adopta en la década de los ochenta se implementan las estrategias neoliberales de apertura de barreras a la importación de capital, bienes y servicios; privatización de empresas estatales y paraestatales; disminución del gasto público; restricción salarial; y restricción del financiamiento como herramienta para controlar el circulante y los fenómenos inflacionarios. Con estas políticas y estrategias se da preferencia a las industrias orientadas al mercado de exportación y se permite la entrada casi irrestricta de las inversiones extranjeras por parte de las empresas transnacionales y de los países desarrollados ávidos de relocalizar sus capitales y procesos productivos en lugares con costos menores para aumentar su productividad. La gráfica 1 y el mapa 1 reflejan lo que ha sido la inversión extranjera directa en México acumulada en los últimos años (1990-2008).

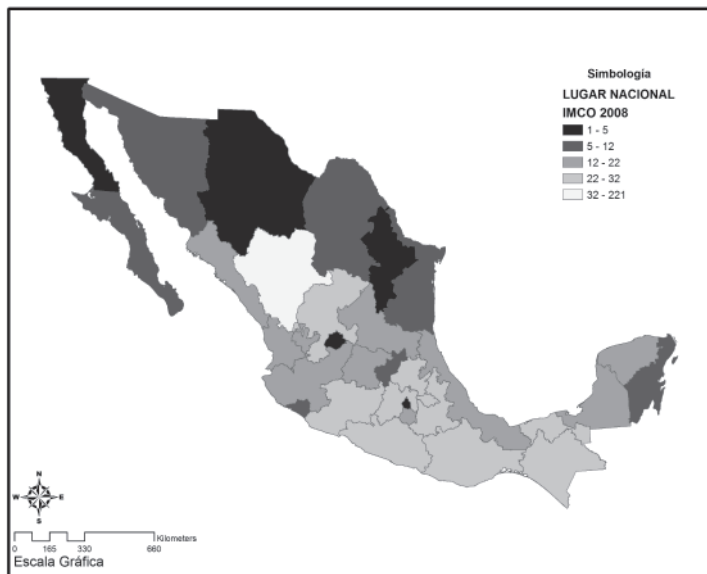
Vemos una gran concentración de capital estadounidense, español, británico, canadiense y holandés, en orden de importancia. Esto es significativo porque, curiosamente, la banca y el capital español, segundos socios inversionistas para la economía mexi-

Gráfica 1. Inversión extranjera directa en México según sector económico



Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión, 2000-2010.

Mapa 1. Índice de competitividad estatal (IMCO, 2008)



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño estatal.

cana, en los índices de la OCDE aparecen como unos de los más corruptos de la Unión Europea.

Con respecto a la inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos, a partir del año 2000 despiden notablemente los servicios financieros. Hay una caída –al final de la década de 1990– de la manufactura, pero después se observa un crecimiento considerable en relación con los servicios comerciales y de otro tipo.

En la gráfica dos se observa la distribución de la inversión extranjera directa acumulada hasta 2008 por entidad federativa. Vemos, como señala Juan Pardini, la alta concentración de inversión extranjera en México, mayormente en Distrito Federal,

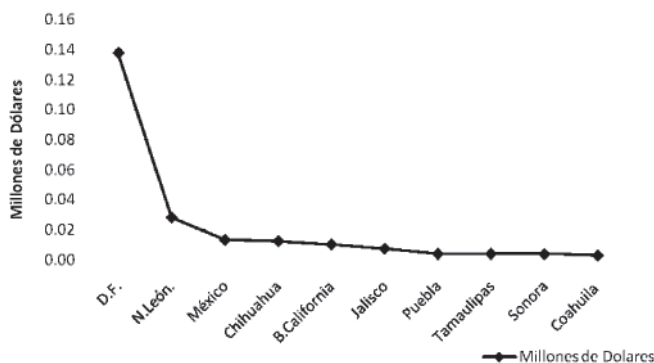
Estado de México, Baja California, Puebla y Sonora. Los demás estados, aunque reciben inversión extranjera directa, lo hacen en mucho menor proporción.

La gráfica 2 muestra cuál ha sido el comportamiento de la inversión extranjera directa en las entidades seleccionadas, según tasas medias de crecimiento anual.

Si volvemos al mapa 1, se observan los niveles de competitividad en 2008 y cómo se han desarrollado más las regiones centro y norte y, por otro lado, el círculo de la zona metropolitana del valle de México. Sin embargo, si corremos la vista hacia el resto de las entidades, notamos claramente que centro, sur y sureste son las regiones cuyas entidades federativas manifiestan menores niveles de competitividad.

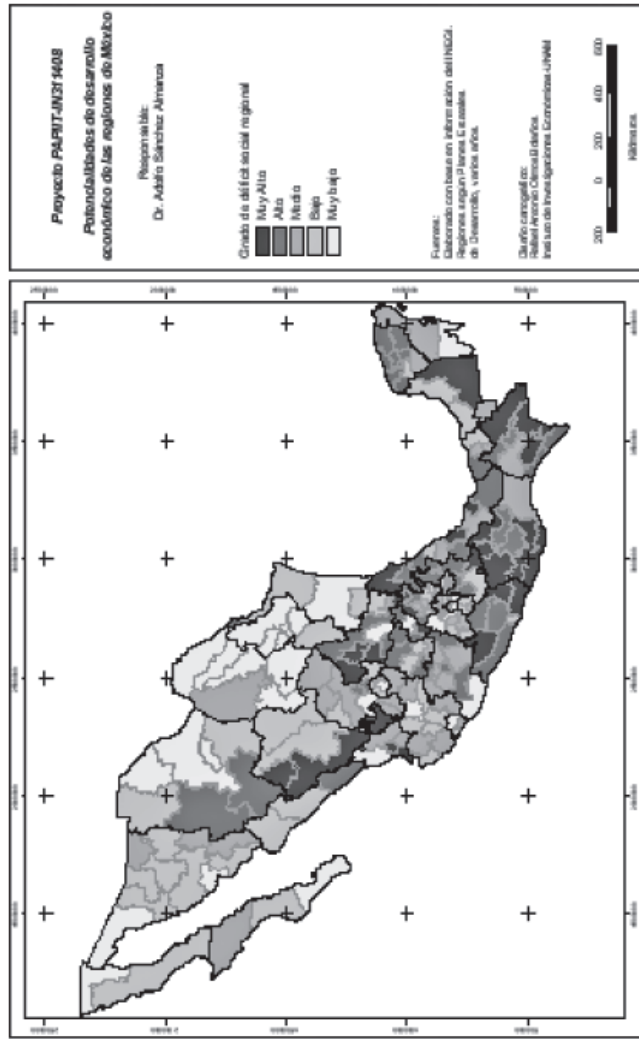
Lo anterior está asociado a los niveles de déficit social de las regiones en 2005. El mapa 2, por ejemplo, muestra indicadores estatales, municipales y por localidades.

Gráfica 2. Inversión extranjera directa realizada por entidad federativa (millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión, 2000-2010.

Mapa 2. Déficit social de las regiones 2005

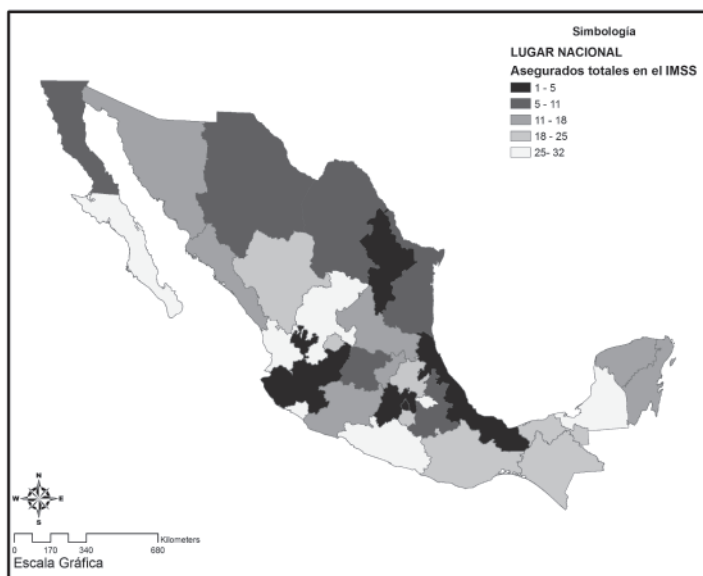


En este mapa puede observarse la ubicación del déficit social. Vemos así que ya no es tajante la simple división de Norte-Sur, como hace pocos años se mostraba oficialmente, sino que, si lo manejamos esto a niveles municipales y de localidades, también la pobreza se refleja entre entidades nortteñas con altos grados de marginación,

Esto quiere decir que independientemente de los cambios de paradigma y de los enfoques hacia la política territorial no se han logrado aminorar, por lo menos de manera considerable, las desigualdades regionales en México.

Éste es un cuadro de indicadores de desempeño. Ustedes lo pueden ver, por entidades federativas. De desempeño...

Mapa 3. Empleo 2008



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño estatal.

Tabla 1. Indicadores de desempeño económico estatal

Indicadores de Desempeño Económico Estatal 2

	PIB* 2006 ¹	Población ²	PIB* 2006 dólares	PIB*/hab. 2006, dólares	PIB Real 2006	PIB total 2006	PIB real por hab.	PIB total 2006	PIB por hab.2006	Lugar en el nacional Remesas 2008	Empleo ⁴ 2008	Rec. Fed.s	Com- pet.s
					TMCA ³ , % 2000-2006								
					PIB Real	Población							
Total	1,091,169	104,874	751,551	7,166	2.3	1.1	1.2						
Chis	28,752	4,362	12,188	2,794	2.2	1.4	0.8	17	32	11	20	5	30
Gro	26,081	3,153	12,007	3,809	1.3	0.1	1.1	18	29	8	26	11	29
QR	25,252	1,176	11,886	10,112	4.4	4.5	-0.1	19	5	30	17	27	11
Mor	24,228	1,635	10,064	6,156	3.0	1.0	2.0	20	16	14	22	25	19
Oax	24,108	3,553	11,418	3,214	1.6	0.2	1.4	21	31	7	24	9	32
Yuc	23,905	1,850	10,613	5,735	3.1	1.5	1.7	22	18	29	16	21	20
Hgo	22,629	2,383	9,689	4,066	1.3	0.7	0.5	23	26	10	23	17	28
Dgo	22,540	1,531	9,747	6,365	3.9	0.6	3.2	24	15	18	21	23	21
Agvs	22,378	1,088	9,540	8,769	4.3	2.0	2.3	25	10	22	19	28	5
Tab	19,194	2,018	9,549	4,732	1.7	0.7	0.9	26	23	28	25	13	24
Camp	18,335	768	9,188	11,961	2.3	1.4	0.9	27	3	31	28	26	17
Zac	13,664	1,383	5,611	4,056	3.4	0.1	3.3	28	27	13	27	24	27
BCS	10,466	524	4,660	8,899	4.6	3.0	1.5	29	8	32	29	32	6
Nay	9,472	961	4,209	4,378	2.3	0.4	1.9	30	25	20	30	29	13
Col	9,250	578	4,050	7,012	2.0	1.5	0.5	31	13	27	31	31	12
Tlax	9,038	1,069	3,969	3,644	2.1	1.7	0.4	32	30	26	32	30	31

1 Miles de millones de pesos de 2005.
 2 Población 2006, miles de personas, estimación de Contabo.
 3 Tasa media de crecimiento anual.
 4 Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006.
 5 Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006.
 6 Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006.
 * Se refiere al valor agregado bruto. La suma de las cifras estatales no coincide con el nacional por el margen de impuestos retos de subestados.
 Fuente: BPIA, Bancocon con datos de INEGI, Contabo, Banco de México, IMISS, SHCP, INECI Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C.I.

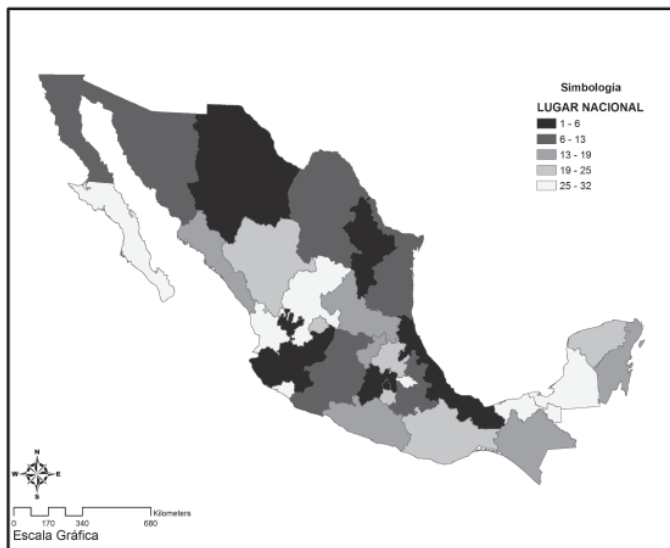
Indicadores de Desempeño Económico Estatal 1

	PIB* 2006 ¹	Población ²	PIB* 2006 dólares	PIB*/hab. 2006, dólares	PIB Real	TMCA ³ , % 2000-2006	PIB real por hab.	PIB total 2006	PIB por hab. 2006	Lugar en el nacional Remesas 2008	Rec. Fed. ⁵	Com- pet. ⁶
Total	1,691,169	104,874	751,551	7,166	2.3	1.1	1.2					
DF	343,698	8,622	161,733	18,332	0.8	0.2	0.5	1	1	9	1	2
Méx	179,996	14,228	72,836	5,119	2.5	1.7	0.8	2	21	3	3	1
NL	126,006	4,280	56,518	13,205	3.6	1.6	2.0	3	2	23	4	7
Jal	105,968	6,844	46,670	6,820	1.8	1.1	0.8	4	14	4	2	4
Chih	77,923	3,292	34,163	10,377	2.6	1.3	1.3	5	4	17	6	14
Ver	69,875	7,222	31,963	4,426	2.3	0.5	1.9	6	24	5	5	3
Gto	63,257	4,968	25,995	5,230	3.1	0.7	2.4	7	20	2	8	8
Pue	60,242	5,480	27,634	5,043	2.5	1.3	1.2	8	22	6	11	6
Coah	56,995	2,545	24,749	9,724	3.5	1.4	2.1	9	6	25	10	19
BC	56,233	2,908	27,051	9,303	2.7	3.3	-0.6	10	7	21	7	16
Tamps	53,660	3,076	24,218	7,873	3.0	1.5	1.4	11	12	15	9	12
Son	49,890	2,439	21,414	8,780	3.1	1.3	1.8	12	9	24	12	15
Mch	37,795	4,004	16,032	4,004	1.4	-0.2	1.6	13	28	1	14	10
Sin	34,680	2,638	14,224	5,392	2.2	0.3	1.8	14	19	16	13	18
SLP	31,838	2,449	14,262	5,824	3.9	0.7	3.1	15	17	12	16	20
Qro	30,711	1,629	13,714	8,420	3.2	2.1	1.1	16	11	19	15	22

1 Miles de millones de pesos de 2005
2 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
3 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
4 Tasa media de crecimiento anual
5 Asegurados totales en el IMSS
6 Recursos federalizados 2009
7 Índice de Competitividad Estatal, IMCO, 2009
8 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
9 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
10 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
11 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
12 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
13 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
14 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
15 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
16 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
17 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
18 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
19 Fuente: INEGI, estimación de Contabo
20 Fuente: INEGI, estimación de Contabo

Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI, Contabo, Banco de México, IMSS, SHCP, IMCO Instituto Mexicano de la Competitividad, A.C.1

Mapa 4. PIB 2006



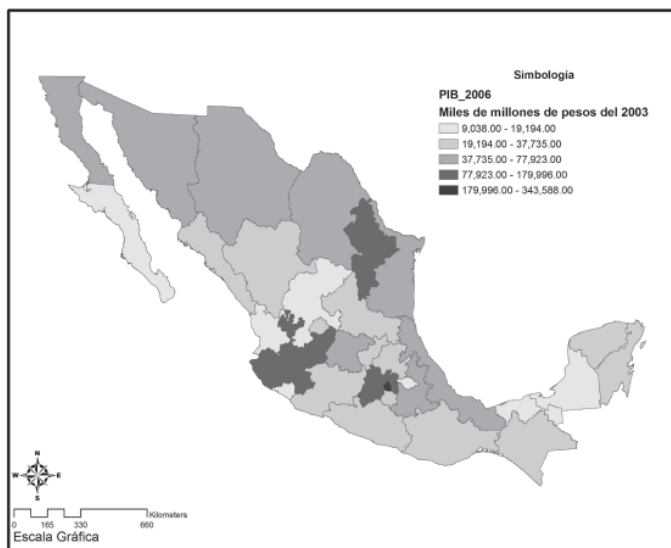
Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño estatal.

En realidad, las prioridades del gobierno mexicano a partir del ajuste estructural estuvieron fundamentalmente orientadas hacia la explotación petrolera, que es que ha sacado al país de la crisis de endeudamiento, sin embargo, como ya ha señalado Pardiñas, nos queda muy poco tiempo para seguir dependiendo sólo de las divisas petroleras pues, a pesar de los conocimientos tecnológicos hasta ahora aplicados, los recursos se siguen agotando.

Con la crisis estructural del sistema y el endeudamiento del gobierno mexicano, los problemas han pasado a ser más de corte macroeconómico y sectorial que estrictamente territoriales.

Lo que antes se entendía como desarrollo regional ha pasado a un segundo término. Ahora el foco está en aquellas regiones que se caracterizaban por tener una mayor dinámica de

Mapa 5. PIB 2006
(miles de millones de pesos del 2003)



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño estatal.

crecimiento y que ahora están mostrando menor crecimiento o estancamiento.

Esto nos hace recordar planteamientos conceptuales que reviven las teorías de Schumpeter y Marshall en el sentido de que hay que poner atención en las fuerzas endógenas sociales y territoriales. Los actores sociales emprendedores en las diversas regiones son fundamentales para alcanzar un verdadero crecimiento.

Este último rubro lo hemos abandonado. Tanto la política macroeconómica como la regional han dado preferencia a los sectores ligados al comercio exterior, que en realidad no necesitarían fomento fiscal o precios preferenciales. Las que en verdad

Mapa 6. Remesas



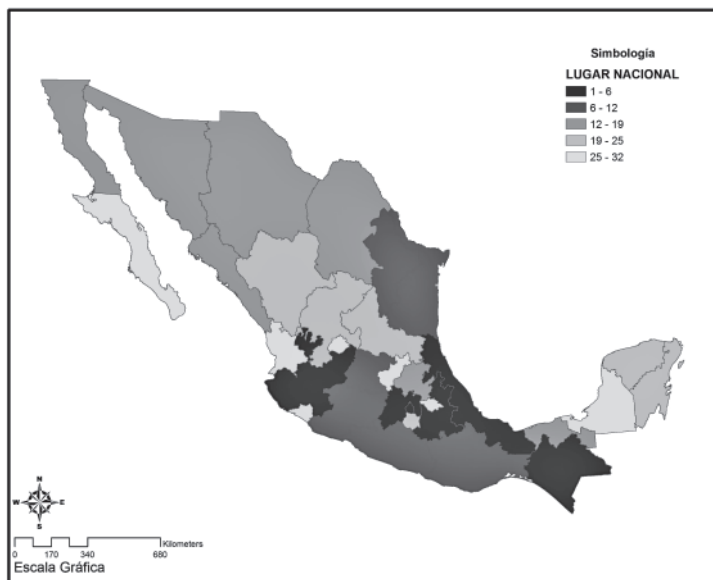
Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño estatal.

lo requieren son las empresas medianas y las microempresas, en las que también hay un elemento emprendedor que no se está considerando.

Prueba de que las estrategias de localización están supeditadas a las directrices de las multinacionales son estos nuevos nichos de industrialización y de localización de las industrias innovadoras a nivel mundial. El mapa 10 muestra cuáles son las entidades que las grandes transnacionales están demandando para la industria aeronáutica a nivel de maquiladoras.

También en términos de la nanotecnología (mapa 11), estas escasas entidades son las que están ligadas a la localización de nuevas industrias. Y lo mismo sucede en los nichos de industrialización de alta formación de clúster de tecnologías de la informa-

Mapa 7. Recursos federalizados 2009



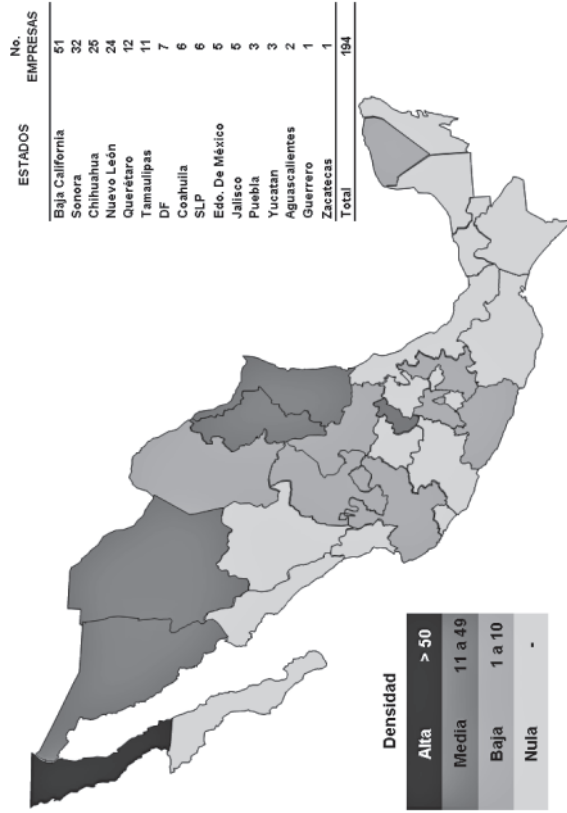
Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño estatal.

ción. La infraestructura e investigación, también fuera del centro, se concentra en la zona metropolitana del valle de México, hacia Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Veracruz y Yucatán.

Esto nos lleva a algunas reflexiones. ¿Qué hemos aprendido a lo largo de toda esta conceptualización? Que el patrón de desarrollo no ha variado notablemente después de más de 50 años de crecimiento. Persisten estas grandes desigualdades y el intervencionismo paternalista y las excesivas regulaciones conllevan al fracaso de las políticas de desarrollo.

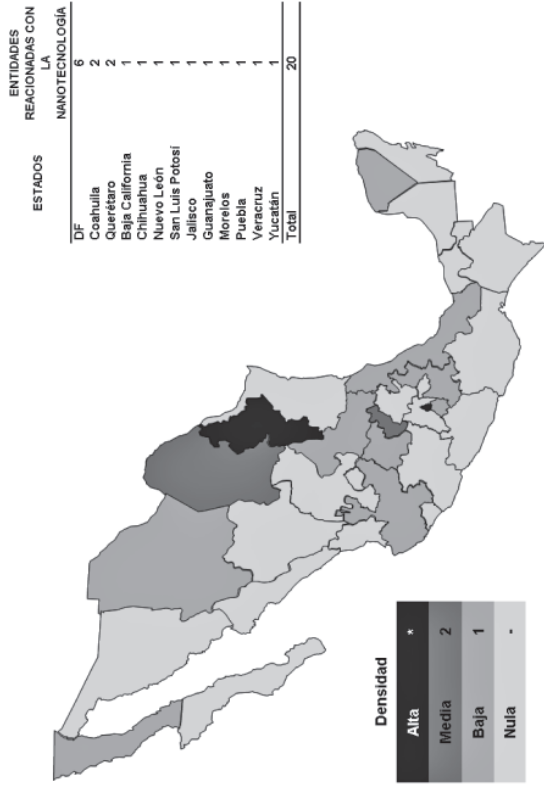
Sabemos también que hay enormes recursos dedicados sólo a políticas asistencialistas. En muchos países estos recursos se han reajustado y se considera que ahora los niveles de gasto público

Mapa 8. Nuevos nichos de industrialización
Localización de la industria aeronáutica



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Federación Mexicana de la Industria Aeroespacial.

Mapa 9. Nuevos nichos de industrialización
Presencia de nanotecnología en México



* Nuevo León donde se encuentra el Clúster de Nanotecnología es el único sobre el área en México, por ello se incluye en esta categoría, y el DF se incluye por ser la entidad con más institutos en el país.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía.

están limitando el crecimiento de dichas naciones, y más aún, inhiben el carácter emprendedor porque los actores sociales se acostumbran a depender de la asistencia gubernamental.

Ahora bien, por otro lado, una economía sobreregulada inhibe la iniciativa de estos agentes económicos. Éstos funcionarían mucho mejor con incentivos y no con controles ni cargas tributarias excesivas e inhibitorias.

Esto nos lleva a algunas consideraciones que ya también Pardinas anunciaba y en las cuales nosotros coincidimos. Se ha puesto énfasis en las reformas fiscales para allegarnos mayores recursos. Sin embargo, no se hace hincapié en el control del gasto público, tanto federal como estatal y municipal.

Las experiencias mundiales muestran que el ahorro en las economías es clave para cuidar el patrimonio nacional y crecer, y que, por el contrario, el creciente endeudamiento y déficit presupuestario conduce a perder gradualmente patrimonio, soberanía y sentido de nación.

Hemos sido testigos de los megaproyectos que en realidad atentan al patrimonio nacional. Por ejemplo, la escalera náutica en el noroeste del país que representa un deterioro enorme de los manglares y litorales de Sinaloa, Nayarit, Sonora y Baja California. Vemos también cómo se está perdiendo el hábitat coralino en el litoral de Quintana Roo y cómo se pone en riesgo el ecosistema por emprender proyectos inmobiliarios de residentes estadounidenses en México o de mexicanos con altos ingresos.

Conclusiones

El modelo de crecimiento seguido en los últimos tres años nos ha llevado a enormes desigualdades y a una gran dependencia

de Estados Unidos. Ahora lo estamos resintiendo con esta crisis. Los sectores más ligados a la economía norteamericana son los que más están resintiendo estos embates.

A partir de estas experiencias amargas debe emprenderse una serie de megaproyectos de construcción de infraestructura ferroviaria para carga de pasajeros —como bien sabemos, somos el único país que ha destruido y desmantelado su infraestructura ferroviaria.

Quiero hacer aquí un planteamiento un poco heterodoxo. A partir de las experiencias de inundaciones y deslaves tenemos que demandar un mayor presupuesto para atender desastres. Es mejor partir con una visión de largo plazo y rescatar buena parte de los gasoductos construidos en la década de los ochenta y ahora subutilizados porque ya no tenemos gas. Con esto podríamos ahorrar gran parte de inversiones en infraestructura y reconectar estas tuberías de gasoductos (mapa 10) a las grandes presas que hay en Chiapas para, a través de sistemas de bombeo hacia planicies semidesérticas, satisfacer la necesidad de agua. Es absurdo que cada año veamos cómo se va el agua de los ríos al mar.

En conclusión, no podemos seguir basando nuestro bienestar en el bienestar de los Estados Unidos. Si continuamos con esta política de “si a ellos les va bien a nosotros también”, estaremos destinados a perder nuestro patrimonio nacional y la soberanía para decidir sobre nuestro propio desarrollo de acuerdo con nuestras necesidades, y por tanto permaneceremos en un estado de subdesarrollo y atrasos estructurales.

Mapa 10. Ductos y poliductos Pemex



Fuente: www.pemex.com

La competitividad y el desarrollo regional en México

*Maritza Rosales Reyes**

El presente texto aborda el tema del desarrollo regional y la competitividad en México y pretende lograr los siguientes objetivos: explicar algunos puntos básicos de la competitividad en México, tanto en el contexto internacional como en el país; analizar cómo están las entidades federativas en cuanto a niveles de competitividad; y revisar algunos de los instrumentos para medir la competitividad que se han utilizado con un enfoque territorial.

Hablaremos primero del cambio en el concepto de *competitividad* y el nuevo esquema de crecimiento económico del país que comenzó a gestarse a partir de la década de los ochenta; enseguida abordaremos la definición de competitividad y, en particular, nuestra propuesta de *competitividad sistémica*, noción en la que nos basamos para elaborar todos los estudios en esta materia; más adelante revisaremos la evolución de la competitividad de México en el contexto internacional según los principales indicadores, así como la situación de las entidades federativas; por último,

* Directora de Competitividad y Desarrollo Regional de arInformación.

haremos un breve repaso por algunos de los fondos o de los instrumentos para contribuir al desarrollo regional del país.

A partir de la década de los ochenta, una vez puestas en marcha las medidas y políticas de liberalización económica y de apertura comercial, México se insertó en un nuevo esquema de crecimiento nacional, esquema que se caracterizó por una mayor rivalidad con otros países del mundo. En este sentido, la competitividad no se limitó solamente a los mercados nacionales –como sucedió en el largo periodo de economía cerrada–, sino que ahora las empresas mexicanas también tenían que enfrentarse a la competencia de otras empresas situadas casi en cualquier parte del mundo.

En este nuevo esquema (cuadro 1), la empresa individual evidentemente no puede competir por sí sola; las empresas tienen la responsabilidad de mejorar sus procesos productivos, de hacerlos más eficientes y más flexibles, pero también deben desenvolverse en un entorno apropiado para hacerlo. En este sentido, las empresas requieren de adecuadas estructuras institucionales, jurídicas, políticas y económicas que les permitan funcionar adecuadamente.

Cuadro 1. Nuevo esquema de crecimiento nacional

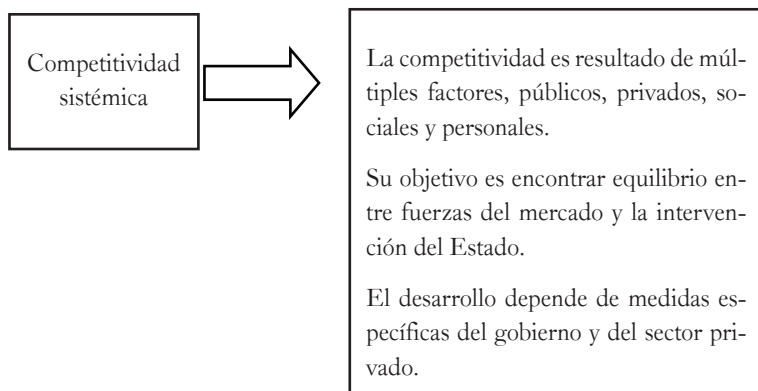
La competitividad económica no se reduce a los mercados nacionales.
La empresa individual no se puede competir por si sola.
Las empresas requieren de adecuadas estructuras institucionales, políticas, jurídicas, económicas, tecnológicas y sociales.

¿Cuál es la definición de *competitividad*? Actualmente no existe un consenso sobre qué es competitividad. Muchas definiciones hacen referencia a regiones, territorios o empresas, o bien al crecimiento de los territorios, a su riqueza y a la capacidad para incidir positivamente en la calidad de vida de la población, sin embargo, aquí aludiremos al concepto de *competitividad sistémica* que creó el Instituto Alemán de Desarrollo a principios de la década de los noventa (figura 1).

El Instituto Alemán de Desarrollo define la competitividad como todos aquellos factores públicos, privados, sociales y personales que actúan simultáneamente en un territorio. Esto significa que la competitividad es resultado de la interacción de empresas de gobierno o de instituciones académicas, de trabajadores, etcétera.

La definición pone énfasis en que no tenemos que estar de lado de las políticas neoliberales, en las cuales el mercado se autorregula por sí mismo, o en un intervencionismo extremo que desincentive la capacidad emprendedora de los individuos, sino que hay que encontrar un equilibrio entre las fuerzas del mercado

Figura 1. Definición e importancia de la competitividad

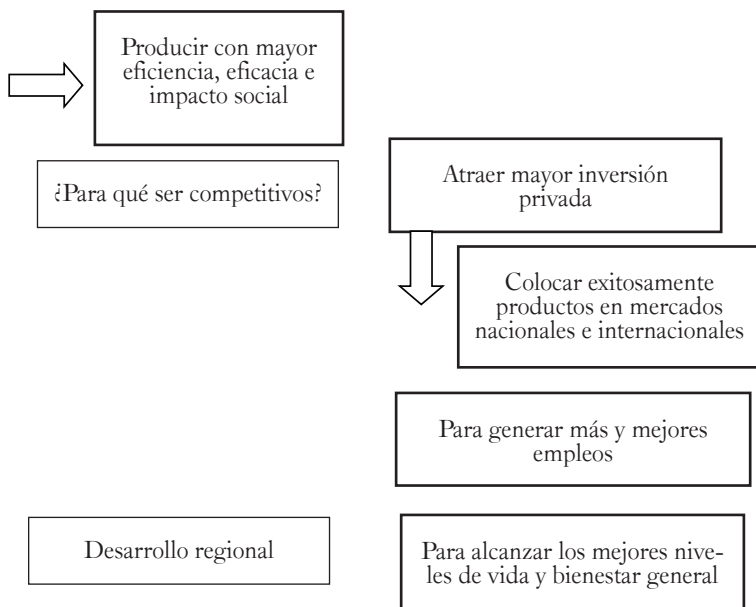


y la intervención del Estado. De esta manera, el desarrollo económico de las regiones no dependerá de los factores productivos iniciales o de tener estabilidad macroeconómica, sino de las políticas específicas que se implementen en el gobierno y en el sector privado en conjunto.

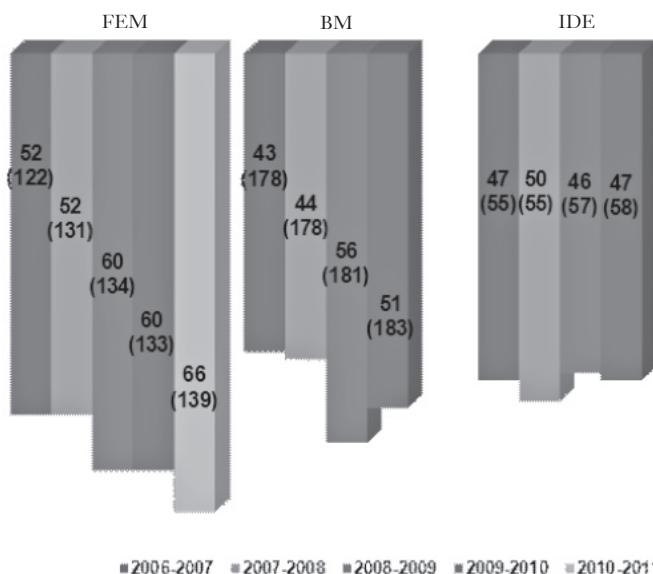
¿Para qué ser competitivos? La competitividad trae consigo múltiples beneficios, como una producción más eficiente con mayor impacto social y la generación de más y mejores empleos para alcanzar el bienestar general (figura 2).

Ahora bien, ¿cómo está México en términos de competitividad en el contexto internacional? En la gráfica 1 se presentan los indicadores de las principales instituciones que tratan el tema: el Foro Económico Mundial (FEM) con su índice de competi-

Figura 2. Definición e importancia de la competitividad



Gráfica 1. Competitividad de México en contexto internacional



BM: Banco Mundial, Índice de Facilidad para Hacer Negocios.
 IDE: Instituto de Desarrollo Empresarial de Lausanna, Anuario de Competitividad Global.

Fuente: aregional.com con información del FEM, BM e IDE.

vidad global, el Banco Mundial con el índice de facilidad para hacer negocios y el anuario de competitividad global del Instituto de Desarrollo Empresarial de Suiza.

Según el FEM, México ha venido perdiendo posiciones desde que empezó la medición y actualmente se ubica en el lugar 66 de una muestra de 239 países. Lo mismo ocurre en el caso del índice del Banco Mundial y en el del índice de Desarrollo Empresarial que prácticamente ha tenido un comportamiento lateral.

¿A qué se debe esta pérdida de competitividad? Las instituciones mencionan algunas ventajas evidentes, por ejemplo, que

México cuenta con una posición geográfica muy ventajosa por ser vecino de la economía más grande del mundo; tiene un mercado interno muy grande, la civilidad macroeconómica, algunas ventajas en cuestión de trámites empresariales —como la facilidad para crear una empresa— y la protección que se les da a los inversionistas.

Sin embargo, existen factores que minan estas ventajas, como por ejemplo, la educación, pues si bien se ha logrado la cobertura total en la educación primaria, en términos de calidad los resultados son deplorables.

Otro rubro que mina la competitividad es la seguridad pública con la influencia negativa de la ola de violencia e inseguridad. Otros aspectos que influyen en la disminución de la competitividad son la calidad de las instituciones y la rigidez del mercado, sobre todo el laboral que se refleja en las dificultades para contratar a los trabajadores. Además, tenemos serios rezagos en términos de innovación y desarrollo tecnológico, en mecanismos para evitar la evasión fiscal y en la facilidad para pagar impuestos.

Los anteriores, son algunos de los aspectos que las instituciones señalan como principales limitantes para la competitividad del país. Otro tema importante es la competitividad en los estados. Al respecto, desde 2005 aregional.com viene calculando un índice de competitividad sistémica de las entidades federativas.

Este índice se basa en la metodología propuesta por el Instituto Alemán de Desarrollo ya mencionado, y utiliza información dura que generan las dependencias gubernamentales, así como instituciones privadas como Transparencia Mexicana.

El índice permite jerarquizar a las entidades federativas de acuerdo al entorno que ofrecen para el desarrollo de la actividad económica y social. En el mapa 1 se resumen los principales resultados. En color verde se muestran las entidades que tienen un

grado alto de competitividad; en amarillo a las que presentan un grado medio; y en rojo a las que tienen un grado bajo de competitividad.

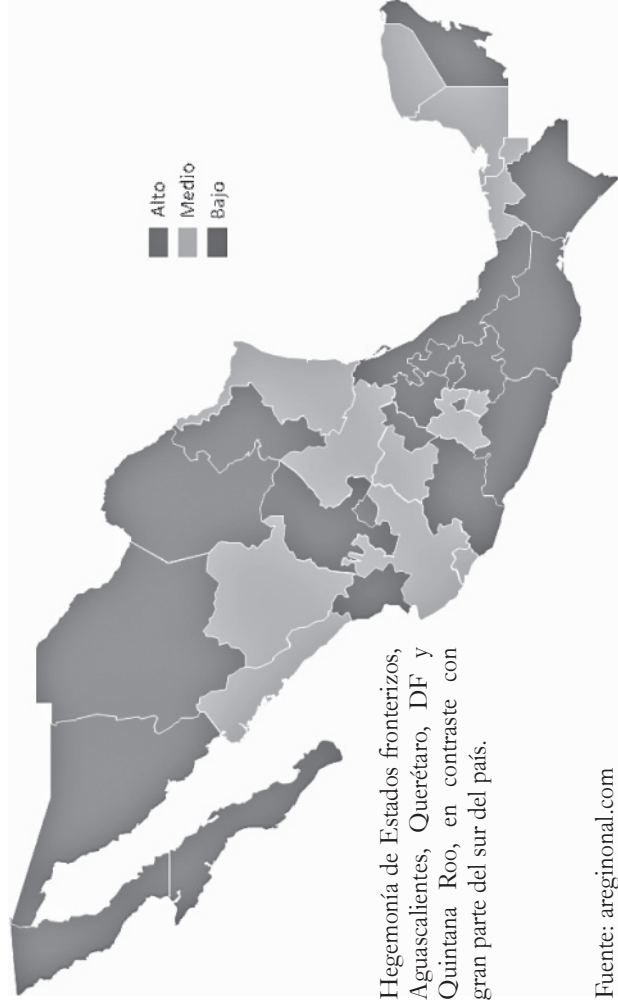
Observamos el siguiente patrón: las entidades fronterizas están a la cabeza en competitividad, con excepción de Tamaulipas, junto con algunas entidades del centro como Querétaro, Aguascalientes y el Distrito Federal; en el sur y sureste solo sobresale Quintana Roo. En contraste, las entidades con mayores rezagos en la materia se ubican en las regiones del sur y sureste.

La fotografía de la competitividad que ofrece el mapa es resultado del cambio en el modelo económico de apertura comercial, a partir del cual se han ido acrecentando las disparidades entre las regiones del norte y el sur. Esto se ha acompañado de una falta de planeación sistémica y ha provocado que las entidades del sur sean las más perjudicadas con el cambio en el modelo económico.

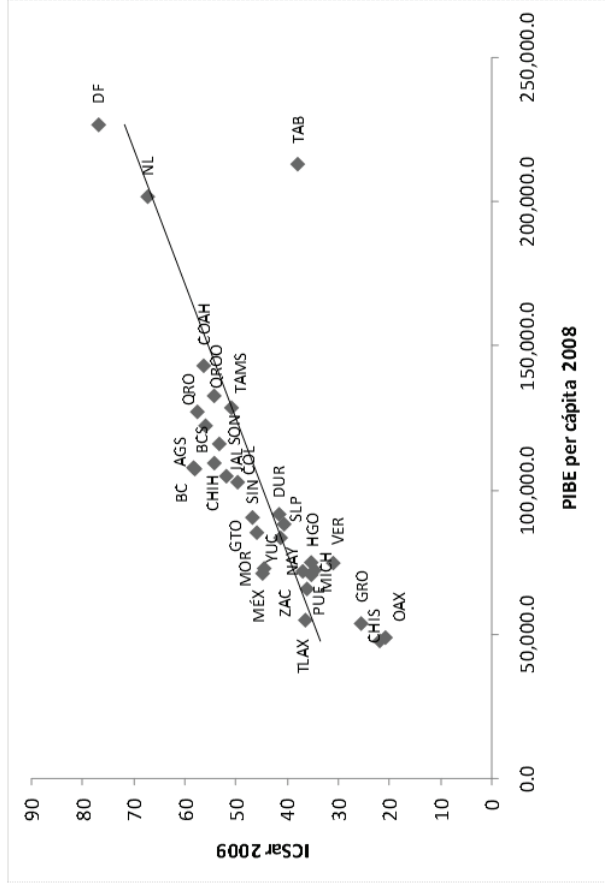
En la gráfica 2 se relaciona el índice de competitividad con el PIB per cápita. Es evidente que las entidades federativas más competitivas —como el Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila— son también las que son capaces de generar los mayores niveles de PIB per cápita de calidad de vida para sus habitantes. Ello es producto de la mayor movilidad de capital físico y humano, la generación de economías de escala y de externalidades positivas que hacen posible ofrecer un entorno más favorable para la operación y la realización de negocios.

En el sentido opuesto se encuentran las entidades federativas del sur y sureste que están inmersas en un círculo vicioso de condiciones socioeconómicas deficientes, baja productividad y bajo crecimiento económico. Esto refleja la relación positiva que hay entre competitividad, productividad y bienestar social.

Mapa 1. Competitividad de México: IC sar 2009



Gráfica 2. Competitividad – PIBE per cápita*



* Se excluye a Campeche.

PIBE: Producto Interno Bruto Estatal.

Fuente: aregional.com con información de CONAPO e INEGI

Las entidades federativas más competitivas tienden a concentrarse en mayor medida en el centro y norte del país y cuentan con ventajas en prácticamente todos los niveles del sistema competitivo. Por ejemplo, concentran a las empresas más eficientes y más globalizadas, además de la mano de obra más calificada; tienen acceso a tecnología y a servicios financieros, demanda local fuerte y altos niveles de recaudación fiscal.

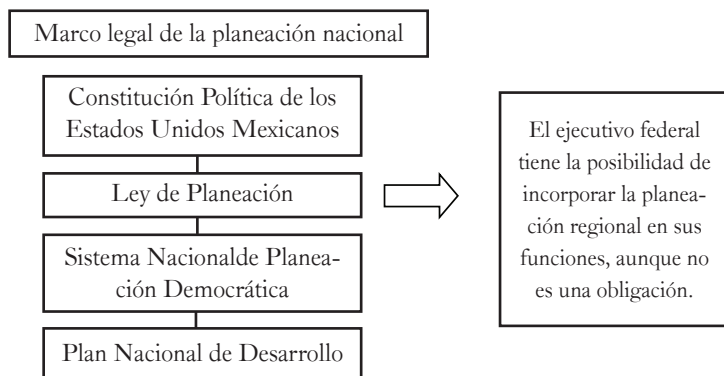
En contraste, las entidades federativas menos competitivas son en general las que tienen rezagos históricos en términos socioeconómicos e infraestructura de productividad, de desarrollo empresarial y acceso a financiamiento.

Ahora bien, ¿cuáles son las herramientas actuales del desarrollo regional? Un primer aspecto tiene que ver con el marco legal de la planeación nacional. De manera jerárquica, las herramientas de desarrollo nacional están determinadas por la Constitución Política, por la Ley de Planeación, por el Sistema Nacional de Planeación Democrática y por el Plan Nacional de Desarrollo (figura 3).

El artículo 26 de nuestra Constitución Política establece la obligación del Estado de conformar un sistema de planeación democrática que garantice el crecimiento económico y que incluya todas las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad.

De ahí se deriva la Ley de Planeación, que en términos de desarrollo regional establece algunas facultades o la posibilidad para que el ejecutivo federal incorpore la planeación regional dentro de sus funciones, aunque no como una obligación. Sin embargo, los resultados recientes –disparidades regionales y dificultades de los estados del sur en términos socioeconómicos y de productividad– hacen necesario incorporar el desarrollo regional como parte fundamental de la planeación nacional.

Figura 3. Herramientas actuales de desarrollo regional



Al respecto existen algunos antecedentes que han tratado de impulsar la planeación y presupuestación del desarrollo nacional. En el terreno legislativo, actualmente existe un proyecto de Ley de Planeación Nacional y Regional en proceso de dictamen en comisiones unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública. A grandes rasgos, este proyecto de ley privilegia la coordinación intergubernamental, es decir, de manera horizontal entre las distintas dependencias del gobierno federal y de manera vertical entre los tres órdenes de gobierno.

La iniciativa consideraba la participación social; la planeación con visión de largo plazo a través de proyectos anuales y multianuales, y sobre todo, la conformación de regiones o mesorregiones para el impulso conjunto de proyectos de gran magnitud.

Además del marco jurídico como herramienta, disponemos de las transferencias federales. Los dos ramos más importantes son el Ramo 28, "Participaciones federales", y el Ramo 33, "Aportaciones". En conjunto, estos dos ramos representan más

de dos tercios del total de las transferencias que las entidades reciben de la federación.

En particular, las participaciones tienen una especial importancia porque son transferidas para atender fines preestablecidos, aunque también contamos con las transferencias para inversión física con la intención de promover el crecimiento económico. Por último, el Ramo 23 se refiere a los fondos de desarrollo regional.

En el periodo 1998-2009 las aportaciones crecieron a una tasa promedio real anual de 4.7%, mientras que el crecimiento del PIB en el mismo periodo fue de tan sólo 2.1 por ciento.

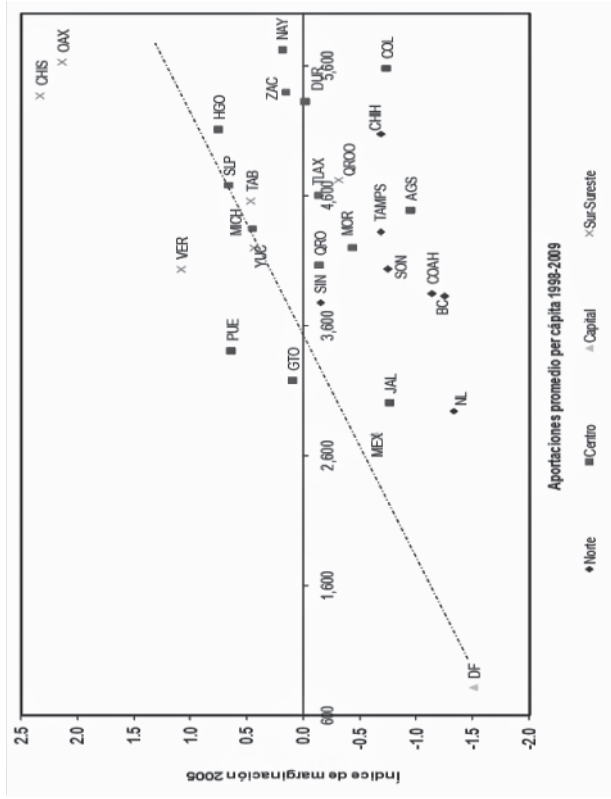
En la gráfica 3 se relaciona el índice de marginación de las entidades federativas con los recursos y las aportaciones en términos per cápita. Se observa una relación positiva, lo que significa que les están transfiriendo más recursos a las entidades con las mayores deficiencias económicas y sociales; entonces, al menos las fórmulas de distribución que ocupa este Ramo 33 sí están cumpliendo con el objetivo de beneficiar más a las entidades más rezagadas.

Sin embargo, a pesar de este dinamismo y de esta mayor transferencia de recursos a las entidades más rezagadas, esto no se ha traducido en mayores niveles de crecimiento económico o menores rezagos en términos sociales.

Aquí cabe mencionar que algunas de las fórmulas que se utilizan para la distribución de recursos pueden tener incentivos perversos en el sentido de que si un fondo se está entregando a las entidades que tienen mayores porcentajes de pobreza, es probable que opere como un factor para que los gobiernos no hagan todo el esfuerzo que deberían hacer, porque de lo contrario obtendrían menos recursos.

También relacionamos la inversión pública con la marginación, aunque aquí no se observa una relación tan evidente como

Gráfica 3. Aportaciones y marginación



Fuente: regional.com con información de SHCP y Conapo.

en el caso anterior. Es un hecho que entidades como Oaxaca, Chiapas y Veracruz se encuentran entre las 10 que están recibiendo más recursos; de hecho, el sur y sureste del país han sido las regiones más beneficiadas por este tipo de recursos, aunque en buena medida también apoyan a la infraestructura de entidades petroleras como Tabasco y Campeche, lo que podría cerrar un poco los indicadores.

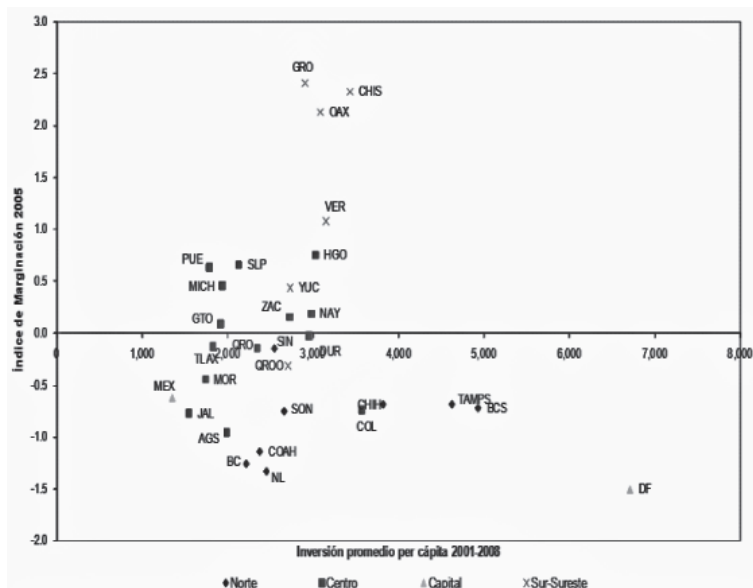
Por último, respecto a los fondos de desarrollo regional que se consideran dentro del Ramo 23, ésta es una herramienta relativamente reciente a falta de una política más integral durante el presente sexenio. Si bien en el sexenio de Vicente Fox se hizo el esfuerzo de contemplar un programa como el de Mesorregiones, ahora no hay ninguna iniciativa de este tipo.

Existen algunos fondos de desarrollo regional que comenzaron a operar en 2008, pero el monto es todavía muy pequeño: representa aproximadamente 3% del total de las transferencias que los gobiernos estatales reciben (gráfica 4).

En el poco tiempo de operación que llevan, estos fondos no han tenido continuidad ya que se han modificado programas o bien se han eliminado, lo que genera incertidumbre en el uso de esos recursos. En 2009 se consideraron ocho fondos distintos que sí tienen algunas reglas de distribución. Algunos se reparten según el índice de desarrollo humano, otros según los estratos socioeconómicos del INEGI. De una u otra forma, se esperaría que todos estos fondos beneficiarían en mayor medida a las entidades que más lo necesitan, pero como muestra el mapa 2, no hay ninguna relación clara.

En realidad lo que observamos en el mapa es que las entidades que más recursos reciben son las más pobladas. Más que a partir de una relación estrecha con la marginación —que sería lo esperado— o con algún otro indicador de bienestar social, al final

Gráfica 4. Inversión pública per cápita – marginación



Fuente: aregional.com con información del IV Informe de Gobierno de Felipe Calderón y Conapo.

es con base en el tamaño de población como se reparten estos recursos.

En conclusión, para saber cuáles son los retos de la planeación regional de desarrollo primero deben considerarse algunas características, como la de ser un catalizador que impulse todas las potencialidades y las vocaciones productivas de las regiones.

La planeación debería buscar el desarrollo de infraestructura que permita el impulso de las vocaciones productivas. Tendría que reorientar la inversión pública y privada hacia proyectos prioritarios y, sobre todo, fortalecer el desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes.

Mapa 2. Fondos de Desarrollo Regional, 2009 (pesos per cápita)



Fuente: aregional.com con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP y Conapo.

Esto debería acompañarse de una participación más activa de la sociedad civil y de todos aquellos actores que puedan contribuir a la planeación nacional y regional del país. Por último, sería indispensable impulsar aquellas iniciativas que obliguen a los gobiernos a tener un enfoque territorial de desarrollo.

El desarrollo regional y la competitividad en México: legislación y agenda

*Germán Palafox Palafox**

En la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), desde 2007, hemos trabajado con continuidad en la estrategia de microrregiones. En particular, la estrategia se centra en la atención a los municipios de alta y muy alta marginación, y a aquellos con población predominantemente indígena. Además, se ha hecho un esfuerzo importante para trabajar en un tema que consideramos nodal para el desarrollo regional: el desarrollo económico y su interrelación con la “economía política”.

A continuación abordaré una aproximación netamente económica o economicista del desarrollo. En mi opinión, el desarrollo regional debería dar un paso atrás y rescatar muchos de los elementos de lo que hace varios años se denominaba “la economía política”. Ello implica que no habría que considerar únicamente los indicadores, sino también el análisis de los actores y los incentivos que éstos presentan en diferentes arreglos institucionales.

* Especialista en temas de desarrollo. Fue titular de la Unidad Administrativa de Microrregiones de la Sedesol.

El tema regional es uno de los más importantes en la agenda, tanto nacional como internacional. Ello se refleja en diversos artículos de este libro y en diferentes foros en los que he podido participar. Lo que puedo expresar es que existen visiones diferentes sobre lo que implica el desarrollo regional y las políticas sobre el tema.

Se ha puesto gran énfasis en analizar el desarrollo regional, por un lado, desde su vertiente económica: el desarrollo regional, el desarrollo productivo de una región, la creación de riqueza, el incremento en la eficiencia en la producción; y, por el otro, en considerar lo que ha sido en años anteriores, particularmente desde las perspectivas de la OCDE y el Banco Mundial, instituciones para las que el desarrollo regional se enfocó en llevar a las regiones rezagadas a un nivel comparable al resto.

En primer lugar, es necesario definir lo que se entiende por *región*. Una región se define por identidades divergentes, tenemos regiones que se caracterizan culturalmente y se diferencian por esos criterios.

Hay regiones que se han caracterizado —como señalaba Carlos Bustamante— por tener un desarrollo económico diferenciado. Hay regiones ricas y regiones pobres. Hay regiones industriales, agrícolas o, simplemente, con una referencia funcional o geográfica. Hablamos ciertamente, en el primer caso, de la identidad divergente de la región tarahumara y de los desarrollos diferenciados del norte y del sur.

Estos elementos nos hablan de regiones funcionales, por ejemplo, todas las que conforman el trópico húmedo del país, que efectivamente integran zonas de más de siete estados de la república pero que, de alguna manera, son una muestra muy clara de que las regiones son una parte del todo, que es el país en particular.

Nuestras definiciones se apegan necesariamente a los criterios de diagnóstico, evaluación y determinación de lo que queremos ver en un cierto territorio. El diagnóstico determina la definición de la región que se tenga.

Quiero aterrizar una noción más o menos consensuada de desarrollo regional pues, como bien señala la maestra Maritza Rosales, hay diferentes definiciones: algunas ponen énfasis en el desarrollo regional, en la productividad, en la creación de riqueza, en seleccionar algunos factores de producción vinculados al mercado internacional, etcétera. En términos más generales, el desarrollo regional implica un desarrollo del territorio, la identificación de diferentes agregaciones del territorio.

Ciertamente, aquí se han presentado definiciones clásicas. La información que tenemos nos permite hablar de ciertos territorios privilegiados —estados, municipios, algunas comunidades—. Lo que no tenemos claramente identificado, aunque sí lo mencionamos, son estas regiones intermedias dentro de los municipios, y éste es un factor que en la Sedesol hemos tomado en consideración: la desigualdad territorial al interior de los propios municipios, las cabeceras municipales y las comunidades alrededor de ellas, que son diferentes a las comunidades que están fuera de su ámbito de acción.

En la administración pasada se hablaba de los centros estratégicos comunitarios. La gran mayoría de estos centros, de importancia geopolítica dentro de los municipios, se conformaba primordialmente por las cabeceras municipales y el resto quedaba al margen.

Tenemos entonces estas microrregiones, áreas dentro de los municipios que suelen pasar desapercibidas en gran medida porque cuando se ven las inversiones —bajo cualquier criterio de análisis costo-beneficio de cualquier provisión de servicios públicos—

se elevan tremendamente. Las inversiones para los municipios, para los estados, para el gobierno federal son mucho mayores en aquellas zonas.

En el caso de las mesorregiones, haremos particular referencia a la tarahumara pues abarca tres estados de la república, trascendiendo fronteras estatales y ciertamente municipales. La pregunta obligada es dónde está ubicada una política que hable de esa región en particular. El desarrollo regional requiere de cierto consenso sobre la definición de región, así como de darle seguimiento al desarrollo o no de estas regiones. Por eso tenemos que ponernos de acuerdo en qué vamos a incorporar en este desarrollo.

Hemos optado por extender lo que ya teníamos en la estrategia de microrregiones: un enfoque territorial a la política social. Somos conscientes de que no todos los programas a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social caen en este rubro, pero le damos un marco territorial con la estrategia de la Unidad de Microrregiones. Éste es un enfoque territorial que privilegia, en primer lugar, la acción local en varias experiencias de desarrollo regional.

Se habla de diferentes actores: los productores, los empresarios que van a invertir en cierta región —nacionales o extranjeros—, pero generalmente pasamos por alto a los actores locales, como los presidentes municipales, los ayuntamientos o los comisarios. Parte de lo que tratamos de impulsar es la integración, a nivel municipal y estatal, de los diferentes actores.

Hablamos de un enfoque territorial cuando tratamos de que, efectivamente, todos los elementos que se plantean impulsen la producción en un territorio y no haya conflictos, aunque puede ser un gran lastre atender la marginación o a las personas con pocas capacidades desarrolladas en ese momento, lo que nos lleva a buscar un equilibrio entre todos los componentes que po-

damos encontrar en el territorio. Desde la definición funcional, el desarrollo no se centra sólo en la producción, pues tenemos regiones altamente productivas con graves rezagos educativos, por ejemplo. Necesitamos poner en el mapa una política de desarrollo social con temas como educación, salud, competitividad, producción e infraestructura.

Más adelante mostraré algo que me parece muy directo y gráfico en términos de los rezagos que vemos en el país y su relación con la falta de comunicación, tanto física –en el sentido territorial: carreteras– como infraestructural –la falta de inclusión a esta era digital–. Veremos entonces por qué el enfoque territorial es estratégico.

Efectivamente, debemos rescatar varios elementos de economía política y el factor estratégico implica esto. Hay diferentes actores en el territorio y no todos tienen los mismos intereses, los mismos incentivos. Eso hace que las decisiones del gobierno federal con respecto a los actores estatales y municipales implique todo un proceso de construcción de esas líneas de desarrollo.

Quisiera presentar una visión que tiene como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y particularmente la Ley General de Desarrollo Social que nos obliga a definir zonas de atención prioritarias, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación que exige a todas las dependencias del gobierno federal a trabajar de manera coordinada o, por lo menos, registrar las acciones que lleven a cabo en estas zonas de atención prioritaria. Adicionalmente, en la Ley General de Desarrollo Social también se obliga a las entidades federativas y a los municipios a privilegiar la inversión en zonas de atención prioritaria.

Las zonas de atención prioritaria básicamente se definen con un criterio incluyente como los índices de marginación de los

municipios. Tenemos en el país 365 municipios de muy alta marginación, 886 de alta marginación y 501 de media; el resto son de baja y muy baja marginación.

Entre los 501 municipios de media marginación, 25 son predominantemente indígenas y están incorporados en la definición de zonas de atención prioritaria.

En todos los municipios de alta y muy alta marginación tenemos diferentes indicadores de rezago, por ejemplo, población analfabeta, rezago educativo, vivienda sin drenaje, vivienda sin energía eléctrica, sin agua entubada, con hacinamiento, con piso de tierra, porcentaje de población que percibe hasta dos salarios mínimos, etcétera.

De los indicadores sobre características de la vivienda destaca que en 2005, 38 de cada cien viviendas en los municipios de muy alta y alta marginación tenían piso de tierra, cifra que se reduce a 6% en el resto de los municipios.

En cuanto a la energía eléctrica, éste es uno de los servicios públicos que a nivel nacional ha reducido su rezago. Como muestra el cuadro 1, en los municipios de alta y muy alta marginación tenemos 9.2% contra 1.1% del promedio nacional.

En términos generales, durante el periodo 2000 a 2005 hay indicadores en los cuales se han experimentado mejoras en las microrregiones de interés. Estaremos pendientes con los resultados del censo 2010 para hacer ese comparativo.

De 2000 a 2005 hubo un decremento importante en prácticamente todas estas variables; entre ellas se observan –sobre todo en microrregiones– variables que implican un cambio estructural, un cambio institucional importante y un proceso prolongado para mover ese indicador: analfabetismo, rezago educativo u otros que dependen de un contexto mucho más amplio.

Cuadro 1. Principales indicadores comparados: marginación

<i>Indicadores de marginación</i>	<i>Nacional</i>	<i>Microrregiones</i>	<i>Resto</i>
% Población analfabeta mayor de 15 años y más	8.37	23.32	5.67
% Población sin primaria completa de 15 años y más	23.10	47.08	18.79
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	5.34	17.27	2.92
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	2.49	9.27	1.12
% de ocupantes en viviendas sin agua entubada	10.14	31.03	5.91
% Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	40.64	59.82	37.22
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	11.48	38.08	6.09
% Población en localidades con menos de 5,000 habitantes	28.99	81.22	18.68
% Población que percibe hasta dos salarios mínimos	45.30	75.26	40.09

Cuadro 2. Principales indicadores comparados: pobreza

<i>Indicadores de pobreza municipal</i>	<i>Nacional</i>	<i>Microrregiones</i>	<i>Resto</i>
% Población en pobreza alimentaria	18.20	48.40	12.11
% Población en pobreza de capacidades	24.70	57.25	18.69
% Población en pobreza de patrimonio	47	76.79	42.39

En otros factores, como pobreza alimentaria, pobreza de capacidades, pobreza de patrimonio y demás líneas de pobreza determinadas por el Coneval, vemos las mismas relaciones y la concentración en las microrregiones (cuadro 2).

Con respecto a varios indicadores adicionales –cercanía a las ciudades, cercanía a centros regionales de población–, poco más de 61 mil localidades del país se consideran aisladas. En el caso del universo de microrregiones, más de 38 mil localidades comparten esa característica (cuadro 3).

Cuadro 3. Principales indicadores comparados: accesibilidad

<i>Accesibilidad</i>	<i>Nacional</i>	<i>Microrregiones</i>	<i>Resto</i>
Cercanas a ciudades	28,697 localidades	4,308 localidades	24,389 localidades
Cercanas a centros regionales de población	15,303 localidades	6,416 localidades	8,887 localidades
Cercanas a carreteras	79,542 localidades	36,126 localidades	43,416 localidades
Aisladas	61,206 localidades	38,143 localidades	23,063 localidades
Total de localidades	184,748	84,993	99,755

El comportamiento anterior se reproduce si analizamos el indicador de cercanía a carreteras: de las 84 mil localidades en microrregiones, sólo 38 mil están cercanas.

Las localidades y municipios de media, baja y muy baja marginación tienen una ventaja comparativa, simplemente en términos de acceso a insumos y a mercado.

En lo que toca al tema de migración, 38 de cada 100 municipios son primordialmente expulsores de población (cuadro 4).

Con respecto a las actividades económicas, a nivel nacional 51% de la población ocupada gana menos de dos salarios mínimos. En las microrregiones esta cifra se eleva a 76% (cuadro 4). En síntesis, vemos una serie de condiciones que hacen difícil pensar que en las microrregiones pudiésemos atender los rezagos y la competitividad al mismo tiempo.

Los rezagos sociales se encuentran en zonas de difícil acceso como la Sierra Tarahumara o municipios de muy alta marginación en Durango y Nayarit enclavados en la Sierra Madre.

Cuadro 4. Principales indicadores comparados: migración

	<i>Nacional</i>	<i>Microrregiones</i>
Migración	765 municipios expulsores 31.3%	515 municipios expulsores 38.7%
Actividades económicas	33.7 millones población ocupada 51.0% gana menos de 2 salarios mínimos 15.2% Se dedica a labores del sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca 53.6% Se dedica a labores del sector terciario: comercio, transporte, servicios financieros y personales, entre otros	5.7 millones población ocupada 76.4% gana menos de 2 salarios mínimos 49.7% Se dedica a labores del sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca 29.1% Se dedica a labores del sector terciario: comercio, transporte, servicios financieros y personales, entre otros

En cuanto al ingreso, la obtención de hasta dos salarios mínimos es generalizada en todo el territorio. La pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio son incluyentes: los pobres alimentarios son también pobres de capacidades y de patrimonio.

Otra característica es la comunicación. Al respecto, construimos en microrregiones una medida y nuevamente son los municipios que conforman esta región son los que más deficiencias tienen en el acceso a vías de comunicación terrestre.

En relación con la mortalidad infantil por municipio, las mayores tasas se encuentran en zonas indígenas de alta marginación —la Tarahumara y El Mezquital— y en zonas de Guerrero como la Montaña. Éstas son las regiones prioritarias que determinamos en Sedesol como complemento a la definición de zonas de atención prioritaria para ubicar a aquellas mesorregiones definidas con la metodología de geógrafos y demógrafos de renombre nacional e internacional.

Determinamos agrupaciones de los municipios de alta y muy alta marginación, incluyendo en algunos casos a aquellos municipios de media y baja marginación que pudieran estar conformándose como una región. Con eso establecimos 31 mesorregiones o regiones prioritarias. Ahora tratamos de encontrar las formas de coordinación interinstitucional e intergubernamental para atender los problemas básicos de desarrollo regional que trascienden las fronteras geopolíticas de los municipios o de los estados.

Uno de los problemas detectados es la agregación o desagregación de información para el diagnóstico general y seguimiento de cada una de estas regiones.

Otro tema es la medición para asegurarse de que las intervenciones de política pública en estas regiones tengan el impacto deseado. Un ejemplo ilustrativo de una política eficiente es la “Estrategia 100 por 100”. Como antecedente, cabe comentar que los temas de mortalidad materna e infantil eran particularmente relevantes en los municipios de mayor rezago del país y en ellos involucramos acciones no sólo del sector salud sino de diferentes dependencias.

La mortalidad materna es el número de muertes de mujeres durante el parto por cada cien mil mujeres o cada cien mil partos. Al respecto, contábamos con la estadística nacional y estatal, pero no existía una estadística municipal debido a que, al reducirse el

número de pobladores, las estimaciones que se hacen sobre cada 100 mil habitantes se vuelven más complejas y afectan la confiabilidad de ese indicador.

Por ese motivo, empezamos a trabajar con el sector salud y con el sistema de información epidemiológica. Ahora contamos con esos indicadores municipales que nos permiten una aproximación bastante confiable a la mortalidad materna e infantil pues se incluyen, además, las tasas de mortalidad infantil por enfermedades gastrointestinales y respiratorias. Por ello podemos afirmar que hemos avanzado sustantivamente.

Con relación al problema de coordinación, la alineación de objetivos tiene que ser global, pero la intervención y coordinación operativa tiene que ser local.

Finalmente, está el problema de la rendición de cuentas. Al respecto, tenemos objetivos y factores múltiples, por lo que la rendición de cuentas se vuelve un proceso complicado.

Volviendo a la estrategia 100 por 100, hemos analizado la inversión histórica en 125 municipios para la atención de la marginación. Lo más destacado ha sido el esfuerzo de coordinación interinstitucional con dependencias del gobierno federal, con los gobiernos de los estados y dependencias estatales homólogas, y con los ayuntamientos y las comunidades que llevaron a una mecánica de trabajo en la que llevamos cuatro años. De este modo, en tres años hemos logrado una coordinación interinstitucional que se ha triplicado en comparación con años anteriores.

En estos municipios se invirtió en rubros como carreteras, servicios de salud, servicios educativos, infraestructura educativa, apoyo a proyectos productivos, etcétera. Contamos además con 53 indicadores de impacto y de gestión en seis vertientes de acción, lo que nos ha permitido triplicar la inversión en los primeros ciclos.

Así, la recomendación para medir la efectividad del programa sería platicar con las distintas generaciones de presidentes municipales que han estado dentro de esta estrategia, con los integrantes de los ayuntamientos y con la población de estos municipios para evaluar su eficiencia.

Infraestructura, competitividad y medio ambiente en las ciudades

*Claudia Sheinbaum Pardo**

En este trabajo hablaremos de las características de las ciudades mexicanas, cómo están creciendo, a qué nos referimos cuando hablamos de infraestructura ambiental y algunas sugerencias y recomendaciones.

La población urbana en México —que de acuerdo con la definición oficial es aquella que reside en localidades de 2 500 y más habitantes— representó 76.5% según los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2005 (cuadro 1).

No obstante, la definición de población urbana por el tamaño de la localidad no es la más adecuada ya que existen muchas zonas de más de 2 500 habitantes que siguen siendo rurales si atendemos a las actividades que en ellas realizan sus residentes.

* Investigadora del Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Cuadro 1. Población en México por habitantes de la localidad

1 a 2 499	23.5%		
2 500 a 14 999	13.7%		
15 000 a 99 999	13.9%	27.6%	} URBANA
100 000 a 999 999	34.6%	62.2%	
1 000 000 y más	14.3%	76.5%	

Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005.

Población urbana

La mayor parte de la población vive en ciudades de entre 100 mil y un millón de habitantes

En términos generales, se acepta que la mayor parte de la población vive en las grandes metrópolis, cosa que era efectivamente así en la década de los noventa, pero este comportamiento ha ido cambiando. Actualmente, la mayor parte de la población urbana se encuentra en ciudades de entre 100 mil y 1 millón de habitantes.

El grupo de trabajo interinstitucional integrado por funcionarios de INEGI, Sedesol y Conapo definió como zonas metropolitanas

Al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía [...] Se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas [...] Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de

250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.¹

La mayor parte del crecimiento poblacional está ocurriendo en zonas metropolitanas que están entre los 500 mil y un millón de habitantes; desafortunadamente, el crecimiento poblacional no está acompañado de planeación urbana ni del incremento en infraestructura de vivienda digna, transporte, agua, saneamiento y manejo de residuos sólidos. El cuadro 2 representa la población total por rango de la población de las zonas metropolitanas de 1990 a 2005.

En México, las principales metrópolis son la del Valle de México, con alrededor de 20 millones de habitantes; la de Guadalajara, con 4.1 millones de habitantes; y la zona metropolitana de Monterrey, con 3.7 millones de habitantes.

En 1990, estas tres metrópolis representaban 67% de la población urbana nacional, sin embargo, hoy sólo equivalen a 47% (cuadro 3). Lo que ha ocurrido es que otras ciudades –Tijuana, La Laguna, Ciudad Juárez, León, Toluca y Puebla– menores de 1 millón de habitantes han crecido más que las tres principales zonas metropolitanas.

Otras metrópolis mayores a un millón de habitantes: Tijuana, La Laguna, Cd. Juárez, León, Toluca y Puebla.

Es un hecho que las ciudades emergentes no están preparadas para este incremento poblacional, lo cual se traducirá en problemas ambientales cada vez mayores.

¹ Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Consejo Nacional de Población (Conapo) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2007.

Cuadro 2. Población total y tasa de crecimiento por rango de la población de las zonas metropolitanas, * 1990-2005

Rango	Zonas metropolitanas	Población			
		1990	1995	2000	2005
Total nacional		81 249 645	91 158 290	97 483 412	103 263 388
Total zonas metropolitanas	56	42 554 959	49 119 422	53 293 293	57 878 905
1 000 000 o más habitantes	9	27 489 970	31 414 813	34 009 175	36 601 562
500 000 a 999 999 hab.	18	9 110 635	10 888 247	12 022 172	13 456 460
Menos de 500 000 hab.	29	5 954 354	6 816 362	7 261 946	7 820 883
Resto del país		38 694 686	42 038 868	44 190 119	45 384 483
Tasa de crecimiento medio anual (%)					
		1990-1995	1995-2000	2000-2005	
		2.1	1.6	1.0	
		2.6	1.9	1.5	
		2.4	1.9	1.3	
		3.2	2.3	2.0	
		2.4	1.5	1.3	
		1.5	1.2	0.5	

Las ZM de mayor crecimiento entre 500 mil y un millón de habitantes

* Una zona metropolitana está definida como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000, y los Conteos de Población y Vivienda de 1995 y 2005.

Cuadro 3. Principales zonas metropolitanas en México (población)

	1990	1995	2000	2005	Tasa promedio de crecimiento anual (%)
ZM Valle de México	15.56	17.30	18.40	19.24	1.6
ZM Guadalajara	3.00	3.48	3.70	4.10	2.4
ZM Monterrey	2.67	3.10	3.37	3.74	2.7
Total 3 zonas	21.23	23.88	25.47	27.07	1.8
Total en metrópolis	31.5	41.5	51.5	57.9	5.6
% 3 zonas	67%	58%	49%	47%	
Total nacional	81.25	89.37	97.48	103.26	1.8
% 3 zonas	26%	27%	26%	26%	

Fuente: Información de Sedesol, Conapo, INEGI, 2007.

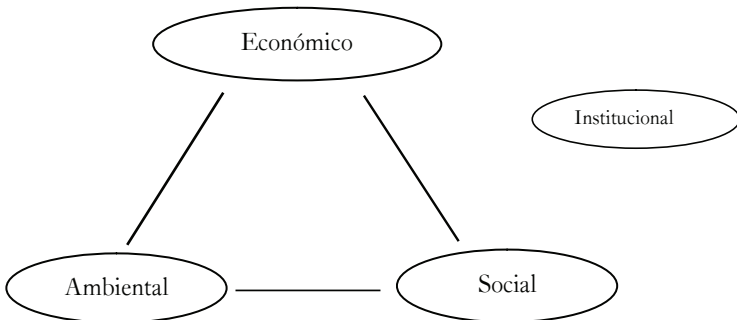
El desarrollo urbano debe enmarcarse en el ámbito del desarrollo sustentable, que tiene tres aristas: económico, social y ambiental en el marco del desarrollo institucional (figura 1).

En este esquema de desarrollo sustentable, no podemos hablar de los problemas ambientales si no tratamos también problemas económicos y sociales. Esto significa que no podemos pensar que la ciudad de México resolverá sus problemas ambientales si no se enfrenta con el problema del desarrollo económico. Por tanto, es importante reflexionar en el largo plazo cómo va a crecer la ciudad de México en términos de, por ejemplo, creación de empleo.

Las zonas metropolitanas tienen el grave problema de que están disminuyendo su intensidad de crecimiento en algunos sectores, por ejemplo, la participación industrial o las manufacturas en su proporción en el PIB, y no necesariamente hay una compensación de otros sectores para generar el desarrollo económico que en algún momento promovía el desarrollo industrial.

El ejemplo de la zona metropolitana del Valle de México es claro. Estaba conformada por 18 municipios conurbados, después se incrementó a 34 y hoy hablamos de 59. El hecho de con-

Figura 1. Ejes de la sustentabilidad



tar con tal cantidad de municipios facilita que la industria tenga mayor participación en la actividad económica que cuando sólo la conformaban 18 municipios conurbados. De esta forma, hoy hacemos referencia a municipios del estado de México con una actividad industrial más importante.

Además de los municipios con industria importante en el estado de México, se han incorporado a la ciudad de México municipios del estado de Hidalgo, como por ejemplo Tula, que de acuerdo al último estudio del doctor Molina, del proyecto Milagro, emite una muy importante parte de la contaminación que llega a la Ciudad de México e inclusive a Morelos.

El problema del crecimiento económico de las ciudades está vinculado al problema ambiental, el empleo y el ingreso, además de a la economía informal, que en términos ambientales tiene una participación muy importante, particularmente en los residuos municipales.

No podemos hablar de mejoras ambientales si no las vinculamos con aspectos sociales como pobreza, inequidad, integración, violencia, salud, educación y vivienda.

Según datos del Banco Mundial, la pobreza urbana ha crecido en los últimos años. Esto es importante porque no podemos hablar de resolver problemas ambientales si no se atiende el problema de la pobreza. El cuadro 4 muestra el porcentaje de población en condiciones de pobreza. Los indicadores muestran una variación de crecimiento entre cada periodo, aunque la población urbana es la que ha experimentado un mayor crecimiento.

Cuando hablamos en concreto de temas ambientales normalmente nos referimos a calidad del aire, disponibilidad y calidad del agua, saneamiento del agua, contaminación de suelos, residuos municipales y residuos tóxicos, áreas verdes y zonas forestales, problemas que también son importantes en las zonas urbanas.

Cuadro 4. Porcentaje de la población en condiciones de pobreza

	1996	1998	2000	2002	2004
<i>Nacional</i>					
Pobreza alimentaria	37.1%	34.1%	24.2%	20.3%	17.6%
Pobreza de capacidades	46.4%	42.8%	32.0%	27.4%	25.0%
Pobreza de patrimonio	69.0%	64.3%	53.8%	50.6%	47.7%
<i>Rural</i>					
Pobreza alimentaria	52.4%	52.5%	42.4%	34.8%	27.9%
Pobreza de capacidades	61.7%	60.3%	50.1%	43.9%	36.1%
Pobreza de patrimonio	81.0%	76.6%	69.3%	65.4%	57.4%
<i>Urbana</i>					
Pobreza alimentaria	26.5%	21.3%	12.6%	11.4%	11.3%
Pobreza de capacidades	35.9%	30.7%	20.3%	17.4%	18.1%
Pobreza de patrimonio	60.7%	55.8%	43.8%	41.5%	41.7%

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en la ENIGH.

Todas las zonas urbanas consumen agua y ésta proviene de los acuíferos que se recargan de las zonas forestales alrededor de las ciudades. Es común que se entienda la ciudad como la zona gris y no como la zona verde que las rodea. En el caso de la zona metropolitana del Valle de México y en particular el Distrito Federal, el suelo de conservación es fundamental y, desafortunadamente, tiene importantes índices de pérdida.

Parte de la solución de los problemas ambientales proviene de grandes obras de infraestructura en cuanto a agua y saneamiento, residuos sólidos, áreas verdes, transporte y vialidad (calidad del aire) y conservación de recursos naturales en áreas de contención generalmente forestales. Sin embargo, no es lo único que se requiere para atender los problemas ambientales. Hay otros elementos que podríamos llamar de infraestructura menor.

Por ejemplo, las zonas metropolitanas tienen un problema muy grave de contaminación de partículas suspendidas en términos de calidad del aire. En este caso, Pemex hizo un esfuerzo importante para producir diesel de bajo contenido de azufre para disminuir de la contaminación por partículas, por tanto, los camiones y los autobuses de diesel deberían tener controles de partículas.

La instrumentación de ese proceso implica dinero. Cada camión debería tener una trampa de partículas que cuesta alrededor de 30 mil pesos. ¿De dónde saldría ese dinero? Eso es algo que se está discutiendo actualmente en la zona metropolitana del Valle de México.

Otro de los problemas en las ciudades —que pocas veces se aborda en términos de sustentabilidad— son los riesgos: temblores, inundaciones y sequías. Lo que se pronostica ahora es la vulnerabilidad ante el cambio climático y los cambios asociados. En general, todas las ciudades son sumamente vulnerables ante el cambio climático, no sólo las que están en las costas.

De manera adicional, encontramos los problemas asociados a las características de las ciudades mexicanas: crecimiento poblacional no planeado y expansión horizontal y con asentamientos irregulares; es decir, la mayoría de las ciudades mexicanas crecen horizontalmente y, por tanto, generan más problemas ambientales que si crecieran de manera vertical.

No hay ciudad en México que no tenga problemas de disponibilidad o contaminación de agua o de calidad del aire; todas en mayor o menor medida los tienen y desde el año 2000 las zonas urbanas han venido creciendo con este tipo de desarrollos inmobiliarios.

La cuestión es que si mantenemos el patrón de crecimiento de las zonas urbanas a través de estos desarrollos inmobiliarios

lo único que hacemos es incrementar problemas sociales como hacinamiento, escasez de áreas verdes, abasto y calidad de agua y aumento de distancias de recorrido y congestión en el transporte.

Por citar sólo un ejemplo, a algunas de las nuevas unidades habitacionales les llaman “sustentables” porque tienen ahorradores de agua o focos compactos fluorescentes que consumen menos electricidad. El problema reside en cómo se transporta la gente de ahí a la escuela, al centro de salud o al trabajo. Un porcentaje muy importante de las zonas urbanas está creciendo de manera horizontal en ese tipo de asentamientos.

Ahora bien, cuando hablamos de infraestructura ambiental hablamos al menos de estos temas: agua y saneamiento, residuos sólidos, áreas verdes, transporte y vialidad, que está muy vinculado a calidad del aire, pero también nos referimos a otros rubros, como la conservación de los recursos naturales. En concreto, hablo de la vinculación de las zonas forestales con las ciudades; otro aspecto fundamental son los combustibles, que no están necesariamente relacionados a la infraestructura de la ciudad pero tienen un importante impacto en términos de la calidad.

No hay recetas para afirmar cuál es la mejor infraestructura en términos de agua y saneamiento porque todas están vinculadas a las características urbanas de cada zona. Sin embargo, todavía persiste la percepción de que el medio ambiente no requiere inversión, que es un asunto nada más de plantar arbolitos y de la participación ciudadana, lo cual en parte es cierto, pero también es importante el aspecto de la infraestructura. En este tema, lo fundamental es el capital para promoverlo y que se concrete en obras, por ejemplo, de tratamiento de aguas residuales.

La mayor parte de las plantas de tratamiento que se han construido en México no tienen redes asociadas, lo cual significa que esa agua se vuelve a tirar al drenaje. La solución es darle un uso a

esa agua que ya cuenta con una calidad diferente, aunque sólo sea para regar jardines. Ese uso requiere redes de agua. El problema reside en que no disponemos ni siquiera de redes suficientes de agua potable, y por tanto, con menos razón construiríamos en este momento redes de agua tratada.

Existen proyectos para que, por ejemplo, las zonas industriales utilicen fundamentalmente agua tratada. El problema es que estas zonas no necesariamente están concentradas en cierta ubicación, sino muchas veces están dispersas, lo que implicaría mayor inversión en redes de agua tratada y manejo de la demanda, que siempre es fundamental.

En cuanto a los residuos sólidos, se cuestiona qué es mejor, una planta que queme la basura para generar electricidad o un relleno sanitario. La respuesta depende de cuánto dinero haya para invertir, así como de las características de la zona. Es decir, no hay una fórmula, la elección entre una u otra opción está vinculada a un proceso de planeación de las ciudades y de disponibilidad de recursos.

Ahora bien, respecto al tema de las áreas verdes, es un hecho que en las ciudades la competencia por el uso de suelo es enorme. No se trata sólo de los centros comerciales. Los terrenos baldíos que podrían convertirse en áreas verdes tienen mayor posibilidad económica si se transforman en un centro comercial. En términos de gobierno, no se valora lo suficiente el área verde porque no va a redundar en ninguna productividad económica, mientras el centro comercial sí. Éste es un problema muy grave en todas las ciudades del país.

Otro tema que está generando muchos problemas es el transporte, y en particular el crecimiento del parque vehicular de autos privados (cuadro 5).

Cuadro 5. Crecimiento del parque vehicular de autos privados

Año	Población (millones)	Automóviles registrados (miles)	Tasa de motorización (automóviles por 1000 habitantes)
1991	83.0	6916.1	83.3
1995	90.5	7449.4	32.3
2000	97.5	10145.1	104.1
2005	103.0	14269.3	138.5
2008	106.5	18077.9	169.7

La rama industrial manufacturera del transporte representa 15% del PIB manufacturero. El gobierno tiene interés en impulsar el uso de los vehículos privados porque ello traerá consigo más crecimiento económico. No hay un estudio económico que señale de qué infraestructura se debe acompañar el incremento del parque vehicular privado para que podamos seguir creciendo de esa manera.

La ley para remover la tenencia a los vehículos va a provocar mayor crecimiento y a futuro no habrá recursos para sustentar las obras de vialidad o la infraestructura de transporte público que se requiera para compensar los problemas que traerá consigo el crecimiento del transporte privado.

Una pregunta importante es quién usa el transporte privado. La respuesta se encuentra en los últimos cuatro deciles en México (cuadro 5). Estamos generando una política que apoya a los que más tienen y no invierte recursos para los que menos tienen, que son los que se mueven en transporte público de pasajeros.

El transporte privado requiere vialidades, pero en términos cuantitativos se requiere fundamentalmente más y mejor trans-

Cuadro 5. Deciles con auto en México

DECIL	Con auto (%)
1	2
2	4
3	5
4	6
5	7
6	8
7	11
8	13
9	18
10	27

porte público. No hay ciudad que aguante el crecimiento del parque vehicular que aquí tenemos y que demanda más vialidades.

Efectivamente, se requieren vialidades y segundos pisos, pero la política fundamental de las ciudades tiene que estar dirigida hacia el transporte público, y no de manera aislada, sino en términos de una política vinculada con el transporte privado y con otras formas para movilizar a la población. Con una política de este tipo uno podría dejar el auto en un estacionamiento para utilizar el transporte público y usar, por ejemplo, una bicicleta para retornar al estacionamiento. Una política así prácticamente no existe en ninguna ciudad mexicana, no hay una planeación de transporte integral.

El problema institucional de las zonas metropolitanas es que están fundamentalmente en dos o más municipios o en diversos estados, como sucede con la zona metropolitana del valle de México, lo cual genera conflictos pues los presupuestos, las políticas y los costos son asunto de cada entidad.

En la zona metropolitana del valle de México, por ejemplo, convergen tres gobiernos: en el Distrito Federal gobierna desde

hace algunos años el PRD; en el estado de México gobierna el PRI; y en el país el PAN. Ese arreglo político institucional está por encima del acuerdo metropolitano en muchas cosas. Sin embargo, eso no quiere decir que no puedan implantarse ciertas políticas que permitan desarrollar de otra manera las metrópolis.

Un problema grave es que no hay política de Estado en términos de ciudad. No existe una política que señale el objetivo del desarrollo regional y lo que significan las políticas de las ciudades.

Otro tema importante es la responsabilidad política. Por ejemplo, en la actualidad la entidad que más genera contaminación atmosférica en la zona metropolitana del valle de México es el Estado de México. Sin embargo, su gobernador, Enrique Peña Nieto, carga con muy poca presión política en torno al problema y la presión es mayor para el gobierno del Distrito Federal.

El grado de responsabilidad se refleja necesariamente en las políticas, es por ello que el Estado de México no invierte más para resolver los problemas de la contaminación atmosférica, porque no hay presión por parte de la ciudadanía ni hay verdadera presión política.

El Estado de México debería invertir más para disminuir la contaminación en el Distrito Federal porque allá se contamina más. De hecho, son 59 municipios contra 16 delegaciones. Es lógico que cargan con una buena parte del peso industrial de la zona metropolitana del valle de México.

El presupuesto público normalmente es insuficiente. Operar los sistemas, por ejemplo, es muy costoso: el Sistema de Aguas de la Ciudad de México requiere cuatro mil millones de pesos sólo para operarse, sin considerar inversiones nuevas.

Para mantener y operar el sistema de aguas hay tarifas injustas, por lo que debe hacerse una mejor distribución de las mismas. Hay una idea de que lo privado sustituya lo público que me

parece terrible. Es decir, la infraestructura vial, la de transporte, no puede ser privada porque no puede verse como negocio lo que es un servicio público. No obstante, hay zonas en donde puede intervenir el capital privado, pero es fundamentalmente una responsabilidad pública y así tiene que concebirse.

Otro problema es el de la corrupción, que se lleva una buena parte del presupuesto. Además, no hay planeación a largo plazo o bien hay poca planeación en el país y en las ciudades. Existe muy poca vinculación con la academia. En este punto, los gobiernos se reorientan cada vez más a la contratación de empresas de consultoría que tienen una visión de corto plazo.

No existe una vinculación real con las universidades y con el sistema de educación pública que permita tener una visión de largo plazo en la solución de los problemas ambientales.

Me parece que debe terminar la construcción de conjuntos de viviendas aislados, sin vínculo urbano. Ésta podría ser una responsabilidad atribuible a la Cámara de Diputados ya que es necesario legislar para evitar seguir creciendo como hasta ahora, no sólo por los problemas ambientales inmediatos, sino también por los conflictos sociales que a mediano y largo plazo generan los asentamientos humanos periféricos.

Hasta ahora el crecimiento ha respondido a una dinámica de ganancia económica: hoy el mercado manda y no hay política de Estado. Para concluir, afirmamos que no pueden atenderse los problemas ambientales de manera aislada con respecto a los otros problemas.

En un futuro cercano habrá que discutir la construcción de una institucionalidad metropolitana. La ciudad de México seguirá gobernándose igual, pero tenemos que encontrar mecanismos para resolver los problemas estructurales de largo plazo que no estén vinculados con los problemas políticos inmediatos.

Es necesario defender los presupuestos públicos federales multianuales asociados a programas y proyectos de largo plazo. Tenemos excelentes ejemplos al respecto. Uno de ellos es el Fondo Metropolitano para la Zona Metropolitana, ya que en el momento en que la Cámara de Diputados decidió dar un presupuesto a la metrópoli, tuvieron que ponerse de acuerdo todos los gobiernos para definir los proyectos y las políticas de largo plazo.

Otro ejemplo es el Fideicomiso 1428, al cual se regresan los pagos de agua de los estados para invertir esos recursos en obras. En el caso del Distrito Federal, los segundos pisos se construyeron con presupuesto fiscal ahorrado con gasto corriente. Fueron 8 mil millones de pesos de presupuesto fiscal.

En el caso del gobierno federal, la mayor parte de la riqueza petrolera se ha utilizado en gasto corriente. La disminución de gasto corriente permitiría liberar una enorme cantidad de gasto para inversión.

SEGUNDA PARTE

Competitividad urbana y regional

Evolución del desarrollo humano en México

*Luis Felipe López Calva**

La noción de desarrollo humano se ha enriquecido respecto a lo que existía hace 20 años para realizar mediciones del desarrollo. Se ha intentado ir un poco más allá de la noción del PIB per cápita, incorporando un conjunto más amplio de variables para tener una concepción más sólida del desarrollo.

Existen trabajos académicos que sostienen que en el México del Porfiriato los problemas estructurales de México se relacionaban con una dinámica con los siguientes elementos:

- a) Todas las regiones, excepto el centro, mejoraron su nivel de desarrollo humano (DH).
- b) Dejando a un lado la ciudad de México, la región noreste inició y terminó con el índice de desarrollo humano (IDH) más alto.

* Especialista en desarrollo humano. Ha sido director de la Oficina de Investigación de Desarrollo Humano (UNDP-México).

- c)* La región noroeste es la que más ganó en términos absolutos (0.037).
- d)* Al final del Porfiriato, las tres regiones más cercanas a la frontera de los Estados Unidos mostraron un mayor IDH.
- e)* Los estados del sur fueron los menos desarrollados en todos los periodos.
- f)* Sin embargo, el aumento absoluto en IDH entre el noreste y el sur-sureste fue el mismo.

Durante el periodo que va de 1950 al año 2000, la esperanza de vida nacional pasó de casi 50 años a poco más de 74; la tasa de alfabetización creció de 64.1% a 90.2%; la tasa de matriculación (para población entre 6 y 14 años) se amplió de 38.8% a 91.6%; y el PIB per cápita casi se triplicó. No obstante, los patrones de desigualdad regional se volvieron a repetir, pues si bien los estados del sur mejoraron en sus indicadores, lo hicieron a una tasa mucho menor que los del norte y el D.F.

En general, entre 1950 y 2000 se redujeron las diferencias estatales del IDH y se originaron profundos cambios. Entre ellos destaca que mientras en 1950 la entidad menos desarrollada era Guerrero, en 2000 lo era Chiapas; que si bien Baja California tenía el mayor IDH en 1950, en 2000 lo tuvo el D.F.; si la entidad con el mayor incremento en IDH fue Querétaro (130%), la entidad con menor avance fue Baja California (33%); y que si bien en 1950 la entidad con mayor nivel de desarrollo tenía un IDH 2.03 veces mayor que el estado con menor desarrollo, en 2000 esta relación se redujo a 1.34 veces. En ese gran periodo el D.F. se convirtió en la entidad con mayor IDH entre 1950 y 1960, posición que mantiene desde entonces.

En este mismo periodo destaca, además, que por tres décadas el estado con menor desarrollo fue Oaxaca, pero desde 1990

su IDH rebasó al de Chiapas; mientras que la diferencia entre el IDH de Baja California y Guerrero se redujo de 103% a 19%, y la existente entre el D.F. y Chiapas disminuyó de casi 93% a 34 por ciento.

Una idea central en la literatura es que bajo ciertas condiciones, los países apuntan a una convergencia de crecimiento económico. En el caso mexicano, un factor de interés es que las entidades se ubiquen en una situación de círculo virtuoso en que el PIB per cápita y los indicadores de longevidad y educación se refuercen mutuamente.

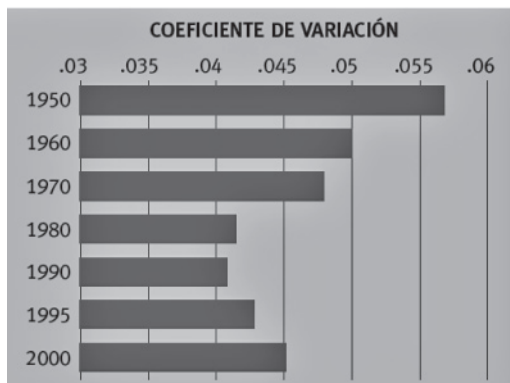
Sobre esta dinámica, en México, desde mediados de la década de los ochenta, la tasa a la que se cerraron las brechas regionales comenzó a ser mucho más baja, lo cual implicó que el proceso de convergencia entre los estados del norte y los del sur se hiciera más lento.

Algunas hipótesis apuntan a que los estados del norte con mayor crecimiento deben su mejoría a su acceso al comercio internacional. Los más aislados o con mayores costos de transporte, generalmente los del sur, acusan dificultades para incorporarse a los beneficios de la reformas económicas de la década de los noventa, por lo que han retrasado su avance de convergencia con los otros estados y denotan procesos de divergencia. Esta situación es más evidente si tomamos en cuenta indicadores del PIB per cápita.

De forma contrastante, los mismos estados apuntan a que sus indicadores de educación y salud siguen su proceso de convergencia. La gráfica 1 muestra que la variable con más peso para explicar la menor convergencia del desarrollo regional es el PIB per cápita.

Una de las tendencias más importantes es que si bien la desigualdad del PIB se redujo entre 1950 y 1980, a partir de entonces

Gráfica 1. Desigualdad regional del PIB per cápita



comenzó a aumentar considerablemente. Esto detuvo la convergencia del desarrollo humano entre los estados.

De no tomarse las medidas pertinentes en términos de políticas públicas, considerando las tendencias del PIB per cápita del periodo 1980-2000, se requerirían 76.65 años para que ocurra la convergencia de los estados. El plazo para lograr la convergencia de los índices de desarrollo humano sería, tomando en cuenta el mismo periodo, de 39 años.

Sobre la evolución general del IDH de México, es destacable que si bien los resultados en varios Informes de Desarrollo Humano la posición de México mostraban una mejoría significativa, la forma en que ésta se presentaba era a partir de promedios que no reflejaban lo que estaba ocurriendo en las regiones. Para corregir este sesgo, el informe de México en 2004 propuso una modalidad con sensibilidad a la desigualdad, a partir del cual en 2008 es posible apreciar la existencia de dos islas con alto desarrollo: Nuevo León y Distrito Federal.

Mapa 1. IDH por estado

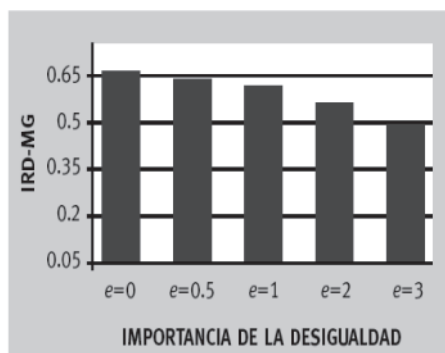


Con los cambios realizados a la metodología empleada para la medición en el IDH existente, ahora se cuenta con una medida que toma como referencia: *a)* la importancia de la desigualdad; *b)* el uso del concepto de *media generalizada* para reformular el IDH y hacerlo sensible a las diferencias entre personas, y *c)* la importancia de la desigualdad en una escala numérica capturada en un parámetro denominado “aversión social a la desigualdad” (*e*).

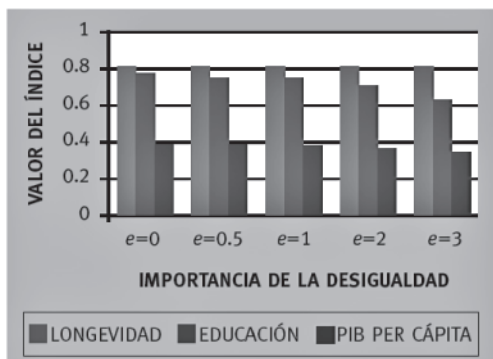
Así, si el parámetro *e* es cero, la importancia de la desigualdad es nula y el resultado es el promedio simple del IDH tradicional. En cambio, cuando el valor de *e* es mayor que cero comienza a incorporarse la desigualdad en el cálculo del IDH.

Para México, la medición del desarrollo humano mediante este índice (IRD-MG) revela que la pérdida de desarrollo atribuida a la desigualdad entre individuos puede llegar a ser hasta de 26 por ciento.

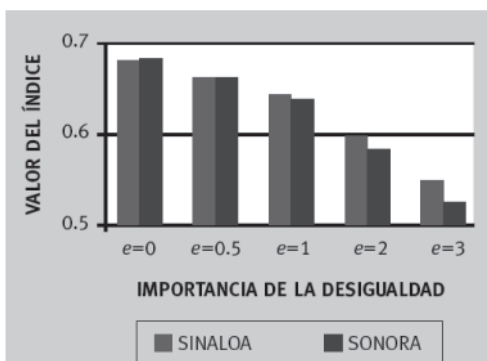
Gráfica 2. Importancia de la desigualdad en el cálculo del IDH



Gráfica 3. Desigualdad entre individuos



Gráfica 4. Desigualdad entre estados

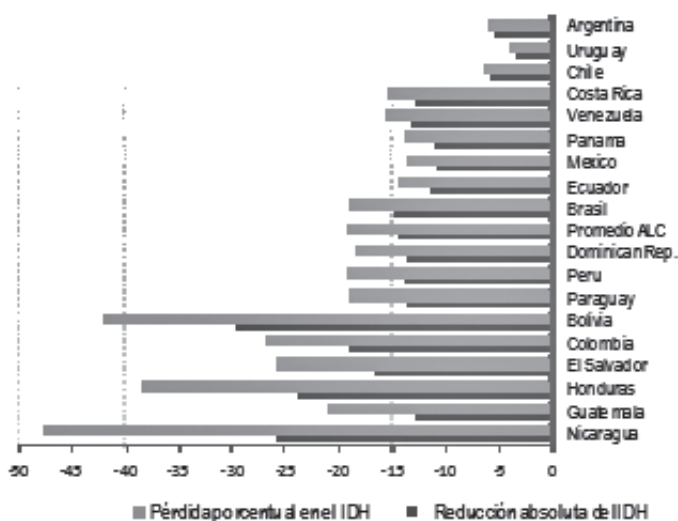


En otras palabras, si se elimina la insensibilidad a las diferencias entre niveles de desarrollo de las personas, el IRD-MG pasa de un valor de 0.6626 a un valor de 0.4912.

Además del IDH tradicional, existe la posibilidad de incorporar una mayor ponderación de la sociedad e incorporar los efectos de la desigualdad para dar una mayor relevancia social a quienes están más rezagados. El avance que pensábamos que teníamos a nivel promedio se ve corregido y reducido porque como sociedad no hemos podido reducir la desigualdad.

Aplicando esta perspectiva de análisis para Latinoamérica, si se corrigiera el indicador IDH por desigualdad habría que destacar algunos ajustes: Brasil, que hasta no hace mucho era considerado el país más desigual de Latinoamérica, ya no lo es; Chile también presenta una fuerte disminución de desigualdad; el país con mayor desigualdad es Colombia, junto con Bolivia y Haití.

Gráfica 5. IDH Latinoamérica ajustado



Frecuentemente existen patrones de desigualdad entre las regiones y entre individuos que son una característica estructural y se atribuyen erróneamente a políticas de corto plazo.

Al respecto, es posible apreciar que el promedio de crecimiento latinoamericano se ha quedado muy rezagado respecto a diferentes regiones y que de los países de nuestra región, México acusa graves problemas para romper las barreras de crecimiento.

En general, durante los últimos años, los indicadores macroeconómicos de los países de la región han mostrado una situación estable. Salvo por la recesión de 2009, la pobreza y la desigualdad se han reducido no sólo por el crecimiento sino por una mejora de los programas sociales.

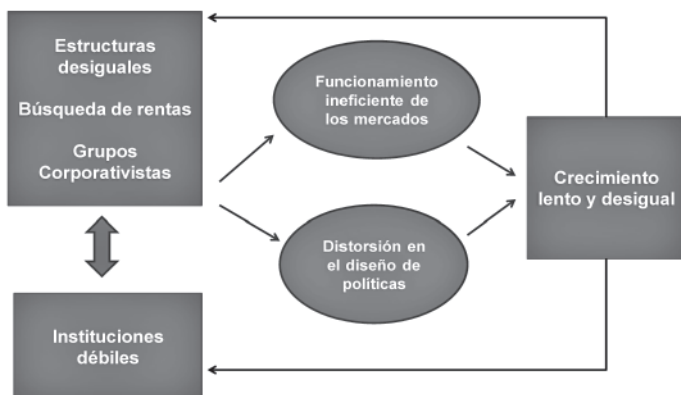
Sin embargo, el PIB per cápita de México apenas ha crecido en 19% en términos reales durante 1980-2009. El de Chile creció en 143% en el mismo periodo, mientras que el de Brasil lo hizo en 24 por ciento.

Un elemento de economía política que puede explicar este comportamiento es que nos situamos en un círculo perverso en el que la desigualdad genera desigualdades. Cuando se parte de estructuras desiguales en las que hay grupos que generan rentas y grupos neocorporativos con instituciones débiles, los mercados pueden funcionar de manera ineficiente y hay una distorsión en el diseño de las políticas. Como consecuencia, el crecimiento es lento y desigual.

Para romper este círculo perverso es necesario abordar la estructura fiscal y el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado.

Junto con Haití, Paraguay y Guatemala, México recauda sólo 9.4% del PIB, en contraste con Brasil que recauda 30%, lo que hace posible contar con márgenes muy reducidos para redistribuir el ingreso.

Figura 1. Círculo perverso de la desigualdad



La estructura fiscal, esto es, las fuentes de recaudación que son clásicas en América Latina, se caracteriza por basarse en impuestos indirectos con pocos impuestos directos y a la propiedad.

El coeficiente de Gini nos muestra la desigualdad en el ingreso. Entre más desigual es una sociedad menos recauda impuestos sobre la renta; entre más regresiva sea en la estructura fiscal, mayor posibilidad tiene de estar reproduciendo desigualdad.

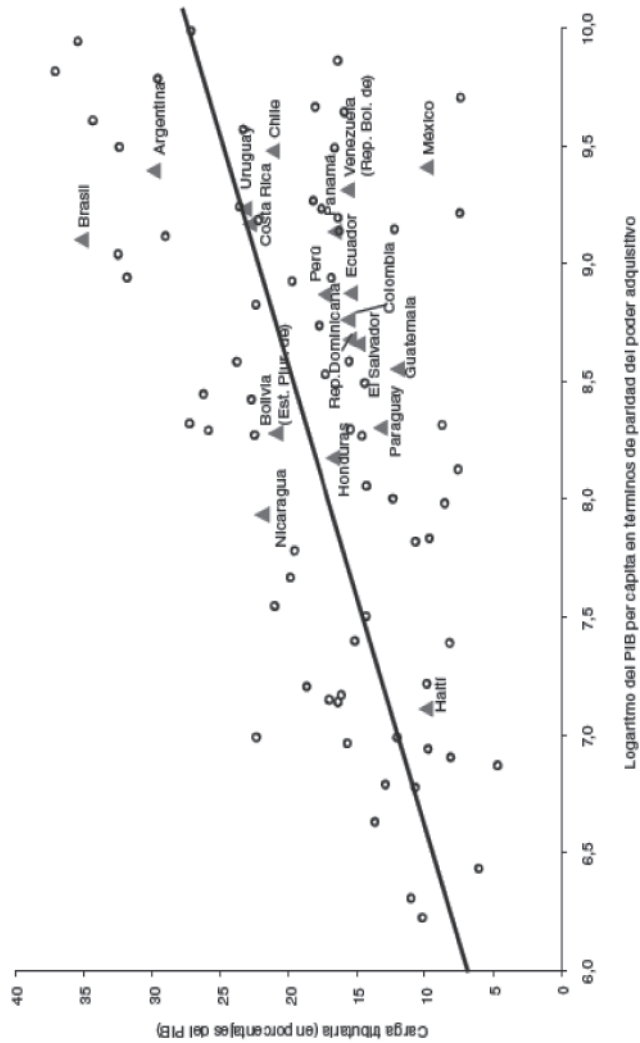
Este tipo de estructura es una fuente de obstáculos que impiden reducir las desigualdades de nuestras sociedades.

En el caso de México, la recesión reciente ha sido la más fuerte de Latinoamérica y del mundo, y el efecto sobre la pobreza fue muy importante, solamente superado por Honduras.

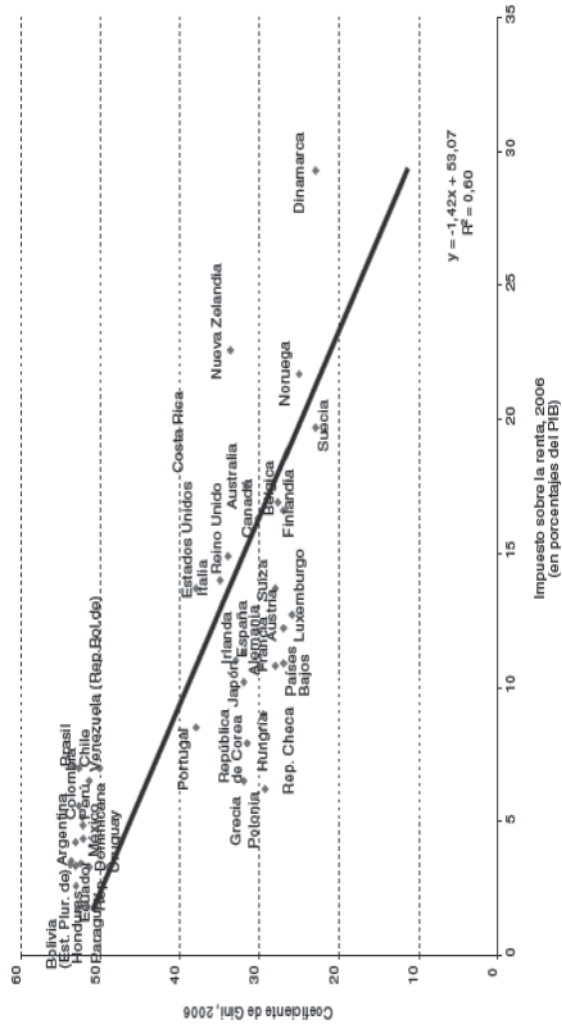
La apertura comercial no fue la causa de lo que sucedió en México. Países como Panamá, con mayores grados de apertura comercial que México, incluso crecieron durante el mismo periodo.

La diversificación de destinos de comercio apunta a ser uno de los elementos más significativos para explicar el fuerte impac-

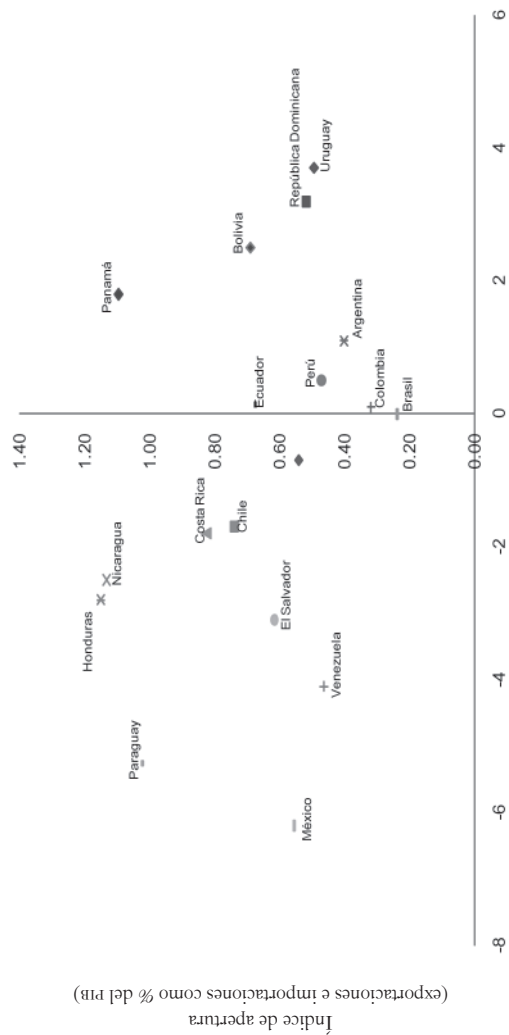
Gráfica 8. Recaudación de PIB per cápita



Gráfica 9. Desigualdad en el ingreso



Gráfica 10. Crecimiento del PIB 2008-2009



to de la crisis en México, por su alto grado de concentración de intercambio comercial (80%) con los Estados Unidos. A diferencia de México, Chile tiene el mismo grado de apertura pero destinos de comercio mucho más diversificados, por lo que tuvo una mejor resistencia a la crisis.

Si no se abordan retos como la agenda regulatoria y el tema fiscal, será muy difícil revertir los problemas estructurales de la desigualdad, pues se impondrá un patrón de desarrollo desigual en el largo plazo que, además, nos hace muy vulnerables a las crisis.

Otros pilares centrales que no hay que perder de vista son: el fortalecimiento fiscal, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento el sector no comerciable en el que se han detenido muy rápido las reformas (mercado de crédito, reforma laboral, energía, mercado de telecomunicaciones) a pesar de que tiene un impacto muy importante en la competitividad.

Podríamos revisar los fondos de cohesión de Europa para abordar las desigualdades regionales, pues en estas experiencias es posible apreciar que se indujo a una rápida convergencia mediante la contribución de los países a un fondo para conectar a regiones que no se integraban a los mercados.

En México esta inquietud ya se había abordado con el Plan Puebla-Panamá, pero ha hecho falta un convencimiento político más contundente para alinear la argumentación con el propósito de lograr un mayor crecimiento del bienestar en estas zonas.

La reducción de los flujos migratorios no pasa por el desempleo sino porque se cierran las brechas de desarrollo. Puede haber pleno empleo, pero mientras sigan existiendo altos diferenciales en los niveles de desarrollo humano, el flujo migratorio no se detendrá. Lo que se requiere, entonces, es acelerar la convergencia de los niveles estatales de desarrollo y con ello, en su momento, se estabilizarán los flujos migratorios.

Potencialidades de desarrollo económico de las regiones de México

*Leonardo Lomelí Vanegas**

Uno de los problemas más viejos de México es la gran disparidad en el desarrollo de las regiones. No se trata de un problema exclusivo de la nación, prácticamente en todos los países se encuentran diferencias en el grado de desarrollo de las regiones que los integran.

En el caso de México, las asimetrías son muy grandes, incluso más grandes que en países de desarrollo similar, razón por la cual algunas preguntas pertinentes serían: ¿por qué a pesar de los esfuerzos que se han realizado no se han logrado eliminar —o por lo menos disminuir— las desigualdades sociales y económicas que existen entre las regiones del territorio nacional?, y en particular, ¿por qué las políticas regionales seguidas por el gobierno no han respondido a las necesidades de la población?

Es importante partir de la historia del país desde que se declaró nación independiente para evaluar hasta qué punto los go-

* Director de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

biernos nacionales han tenido políticas explícitas para reducir las desigualdades regionales.

¿Cómo era México cuando se independizó de España en el año de 1821? Era un país muy grande que, desafortunadamente, fue perdiendo territorio; primero por la independencia de Texas, después por la intervención norteamericana y la segregación de buena parte del territorio nacional.

Incluso en 1821 todavía era parte del territorio nacional buena parte de Centroamérica, pues en ese momento México limitaba con la gran Colombia, considerando que la República de Panamá era parte de Colombia y llegaba hasta Costa Rica.

Su separación fue la primera segregación importante que tuvo México al caer el imperio de Agustín Iturbide en 1823. Años después perdió más territorio durante la guerra con Estados Unidos.

¿Cuál era la distribución de la población del país y cuál la diferencia en el grado de desarrollo que existía en ese momento? No contamos con toda la información estadística del siglo XIX que requeriríamos para una visión precisa de las tendencias económicas de la población. Prácticamente, durante el Porfiriato las dinámicas económicas y demográficas que venían de la Colonia siguieron prevaleciendo en la mayor parte del territorio nacional.

Los principales centros urbanos coinciden con aquellos en donde se habían asentado las actividades administrativas, en particular la capital de la República Mexicana. De igual forma, coincidían ciudades que eran sedes episcopales como Puebla o Guadalajara, o aquellas que habían sido sede de una audiencia, como Oaxaca, Valladolid (hoy Morelia) o Mérida. Igual ocurrió con aquellos que habían sido centros mineros, como Zacatecas y Guanajuato.

Algunas ciudades del norte tenían más importancia porque estaban ligadas a la minería, como Chihuahua y Durango; otras estaban en rutas importantes, como Saltillo y Monterrey, o simplemente combinaban ambas circunstancias. Algunas más tenían un cruce estratégico de caminos y rutas comerciales, como San Luis Potosí.

En ese momento, la zona más próspera del país era el Bajío y en segundo lugar la zona del valle de Puebla-Tlaxcala y el Valle de México. Algunas zonas presentaban mayor atraso, principalmente donde predominaba la población indígena, como Oaxaca, la península de Yucatán y Michoacán. El mayor despoblamiento se presentaba en el norte del país.

Al hacer un balance del Porfiriato en todo el país, encontramos una primera modernización económica importante que se tradujo en el desarrollo del norte, a partir de su manejo de política económica y la creación de infraestructura, en especial la construcción de ferrocarriles.

Es importante recordar que la frontera había quedado delimitada a partir de 1853, cuando se vendió la última parte del territorio a Estados Unidos. Era una frontera inestable porque había poca población y las tribus indígenas que asolaban ambos lados de la frontera eran un serio problema. Una medida impulsada por ambos gobiernos fue la firma de un tratado bilateral para hacer frente a estas tribus y pacificar la frontera.

No fue sino a partir de las acciones realizadas en la década de los ochenta del siglo XIX que la frontera se estabilizó. A partir de entonces comenzaron a desarrollarse las ciudades del norte del país, y con ello aumentó la densidad poblacional en los estados del norte.

Es fácil percibir que gran parte del desarrollo de las ciudades de la frontera estuvo relacionada con el establecimiento de

centros industriales como Monterrey y la Comarca Lagunera a partir del auge del algodón. Estos elementos también influenciaron el incremento del flujo comercial por vía terrestre, pues hasta entonces predominaba el comercio por vía marítima.

Al final del Porfiriato ya podían apreciarse cambios significativos en la distribución de la población y de las actividades económicas.

Desde el final de la Colonia, el sur estaba más rezagado en relación con el centro del país. Dicho rezago se acentuó porque las principales inversiones en infraestructura realizadas en esa época no se llevaron a cabo en esta zona, salvo el caso de la ciudad de Oaxaca que quedó conectada por la red ferroviaria. En términos generales, el sureste quedó incomunicado hasta muy entrado el siglo xx.

La península de Yucatán, que logró un auge importante ligado al henequén en esos años, tuvo una red ferroviaria interna que, sin embargo, no se conectó con el resto de la república porque estaba pensada para dar salida al henequén por vía marítima.

Es en este contexto que se da un primer rezago importante de las zonas del sur. Dado que el Porfiriato es el primer gobierno con la suficiente estabilidad política, control del territorio y recursos financieros para impulsar una política de infraestructura, comenzó a acentuarse la polarización entre el norte y el sur, que se atrasó aún más.

Los gobiernos posrevolucionarios tampoco implementaron políticas más agresivas para impulsar la reducción de estas brechas que separaban el norte del sur. Sin embargo, esto no quiere decir que no había políticas para impulsar el desarrollo de ciertas regiones más atrasadas.

Respecto al final del siglo xx, cabe preguntarnos cuáles fueron las principales acciones que tomó el Estado mexicano

a lo largo del siglo para reducir la disparidad en el desarrollo regional.

Si bien es cierto que hubo grandes intentos por comunicar a toda la región sureste, siguió siendo una región menos dotada que el centro y el norte del país en términos de infraestructura.

Buena parte de la política que se siguió en materia de comunicaciones y transportes privilegió el desarrollo del sistema carretero por encima del ferroviario. Se trata de una decisión histórica errónea porque se debió haber buscado la complementariedad para comunicar parcialmente el sureste con el resto del país, para lo que faltó desarrollar aún más vías férreas en esa región.

En la actualidad, la red ferroviaria es prácticamente la misma que nos dejó Porfirio Díaz. Hoy se cuenta con varios tramos que ya no se utilizan. La crisis del sistema ferroviario nacional es un tema preocupante porque la infraestructura está íntimamente ligada al desarrollo regional.

El desarrollo del sistema carretero siguió un esquema radial, fuertemente vinculado a la capital del país. No favoreció el desarrollo de ejes que disminuyeran los costos de transporte y promovieran mayores flujos entre los dos grandes litorales del país, el del Pacífico por un lado y el del golfo y el Caribe por el otro. Desde el punto de vista de la eficiencia, no todo tenía que pasar por el centro, en particular por la ciudad de México.

Ésa fue una decisión que durante muchas décadas favoreció la concentración excesiva de población y actividad económica en el centro y norte del país. La zona fronteriza siguió desarrollándose, y en particular en las últimas dos décadas se benefició de la apertura comercial, dando pie a la concentración poblacional y de inversiones.

Con ello se fue ampliando más la brecha respecto al sureste, a pesar de que en este mismo periodo podemos encontrar una

política mucho más clara por parte del Estado mexicano para reducir las desigualdades.

En la historia de la política de desarrollo regional en México, desde el principio de los gobiernos posrevolucionarios se pueden identificar esfuerzos importantes por desarrollar ciertas regiones. Es pertinente preguntarnos por qué estas políticas no han dado los resultados esperados.

Una respuesta tendría que ver con la falta de continuidad en las acciones realizadas. En la década de los veinte, las primeras políticas de desarrollo de infraestructura estaban ligadas a las deudas que tenían los propios revolucionarios con sus zonas de origen.

No es gratuito que las zonas más beneficiadas por la política de desarrollo en infraestructura hidráulica en esa época estén en el noroeste del país, que es precisamente de donde proviene la mayor parte de los presidentes del periodo, los del llamado Grupo Sonora: Obregón y Calles.

En la década de los treinta se dio un esfuerzo por diversificar más esta política de infraestructura, en particular durante el gobierno del general Cárdenas. A partir de la cuarta década del siglo, en lo que concierne a la infraestructura hidráulica, se pierde la oportunidad de lograr un desarrollo más armónico de los distintos distritos de riego del país y de integrar un plan hídrico con visión de largo plazo. Se había comenzado a impulsar una política bastante acertada que se abandonó durante los años setenta, lo que contribuyó a algunos de los problemas que actualmente padecemos en materia de administración y manejo de los recursos hidráulicos.

Pero esta política de cuencas no estuvo integrada en una visión de desarrollo más integral, y en cambio, a partir de la década de los cuarenta, se intensificó la industrialización del país.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, comenzó a emplearse una perspectiva de planeación que permeó a ciertas actividades del sector público la hubo, como la política de población.

Las definiciones básicas de esta perspectiva señalaban que era necesaria una política de desarrollo regional que atendiera, entre otros fenómenos, el problema de la excesiva concentración de población en las principales zonas urbanas. Esta identificación iba de la mano con un fenómeno paradójico y latente: la dispersión excesiva de la población en otras regiones, en particular las predominantemente rurales.

La dispersión dificulta cualquier acción pública y para revertirla era necesaria una política de desarrollo regional más vigorosa, que si bien comenzó a impulsarse a partir de los sesenta —en particular de los setenta a los ochenta—, se operó como si se tratara de planes y programas aislados para regiones específicas, sin enmarcarse en una estrategia nacional de reordenamiento territorial.

Así que parte de la respuesta a la pregunta de por qué se mantienen —y en algunos casos se han acrecentado— las brechas entre regiones tiene que ver con que no se ha combinado la política de población con una política efectiva de impulso al desarrollo de las regiones más atrasadas en dos ejes principales: el reordenamiento territorial, que pasa por identificar las vocaciones productivas del suelo; y una política de infraestructura realmente encaminada a reducir esas brechas en el desarrollo regional.

Si bien a lo largo de la historia de México se han presentado acciones importantes para impulsar el desarrollo de ciertas regiones en particular, los logros más significativos se dan al integrar a ciertas partes del país que durante mucho tiempo estuvieron aisladas del resto de la nación. Pero remontar el atraso relativo social

y económico entre las regiones más atrasadas y las más avanzadas es una tarea que se aborda de forma incompleta e inconsistente.

Una visión clara de la dinámica demográfica en los últimos años y una proyección de cómo podría ser en el futuro tendría que incluir, además del crecimiento poblacional, los flujos esperados de migración dentro del país.

De la misma manera, la oferta de servicios públicos debería estar encaminada a hacer frente, por ejemplo, a la demanda esperada en materia de salud y educación y a reducir la brecha en infraestructura de comunicaciones y transportes entre las distintas regiones. Así se abonaría de forma concreta a remontar la brecha entre las regiones más pobres y las más ricas de país.

De modo que hace falta regresar a una política de desarrollo regional que plantee una estrategia de desarrollo productivo para las zonas más pobres con base en las verdaderas potencialidades de dichas regiones.

Ha faltado un análisis profundo y cuidadoso de las vocaciones productivas de las distintas partes del desarrollo nacional. Las decisiones que hasta ahora se han tomado, si las apreciamos en una perspectiva de largo plazo desde el punto de vista económico, han sido muy costosas pues proliferan zonas agrícolas con rendimientos sociales muy bajos.

Esto se asocia a ingresos insuficientes que se traducen en bajos niveles de vida, pero también tiene impactos negativos desde el punto de vista ambiental: el no saber escoger las vocaciones productivas nos lleva a ser un país con una creciente pérdida de bosques y selvas y una desertificación que resulta directamente de ello.

Para relanzar una auténtica política de desarrollo regional es imprescindible garantizar su articulación con las políticas económicas, sociales y ambientales.

En la actualidad podemos aprovechar las acciones de los gobiernos federal y estatales para estimular el desarrollo de las regiones más pobres y, de esta manera, reducir las brechas que las separan de las más avanzadas.

En materia de cooperación para el desarrollo, para países como Estados Unidos, que se ven permanentemente afectados por los flujos migratorios que se originan en México, podría ser atractivo invertir en el desarrollo de ciertas regiones a efecto de contener los flujos que no se desean desde las zonas en que se originan los movimientos migratorios, esto es, aquellas zonas expulsoras que son, a la vez, las más pobres del país, pues se ha demostrado que no necesariamente quienes migran son los más pobres.

Este argumento podría abonar incluso a replantear la relación con Estados Unidos y buscar algún equivalente a los fondos de cohesión de la Comunidad Europea como estrategia para reducir las brechas entre las regiones atrasadas y las más desarrolladas del país. Ésta puede ser una forma de generar incentivos para que la población no emigre o, por lo menos, lo haga de una manera más controlada dentro del territorio nacional, lo que nos daría más oportunidades para arraigar a la población en el país.

Una discusión de este tipo tiene que involucrar distintas políticas: macroeconómica, industrial, agropecuaria y social. Habría, además, que vincularla con una dimensión ambiental para integrar correctamente las acciones que pretendan impulsar el desarrollo del país y de sus regiones.

La desigualdad en las entidades federativas

*Gerardo Esquivel Hernández**

En este seminario que organiza el CESOP se discute el tema, en mi opinión, más importante en términos socioeconómicos en el país: la desigualdad regional. He abordado esta cuestión desde mi tesis doctoral con un trabajo sobre la desigualdad regional y desde entonces he seguido estudiando distintas implicaciones y aspectos de la desigualdad.

Lo que expongo en esta intervención se complementa con la presentación de Leonardo Lomelí, quien expuso cómo se fueron gestando estas desigualdades en el país y la forma en que estas decisiones tuvieron implicaciones, no necesariamente positivas, para el desarrollo regional del país. De ellas derivan las grandes desigualdades regionales que tenemos en México.

Lo único que habría que agregar en términos históricos a lo que ha sostenido Lomelí es que si bien estas desigualdades regionales se habían reducido poco a poco entre las décadas de los

* Profesor investigador de El Colegio de México.

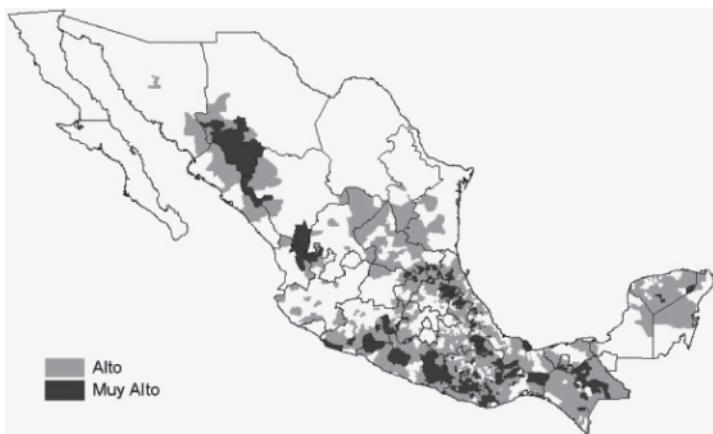
cincuenta y sesenta, a partir de que ocurrió la apertura comercial —como un resultado no deseado de ésta— se dio un aumento en las desigualdades regionales en el país.

Al parecer la apertura comercial favoreció el desarrollo de los estados del norte y los del sur, que estaban en una situación difícil, aunque no perdieron, sí se rezagaron respecto de otras zonas del país; a partir de ese hecho, la desigualdad regional continuó ampliándose.

Cualquier mapa que se analice, como el de Conapo o el de desarrollo humano que elabora PNUD en México, se traslapan uno a otro porque, como puede apreciarse en los mapas 1 y 2, es muy fácil saber en dónde está el problema de la desigualdad regional en México.

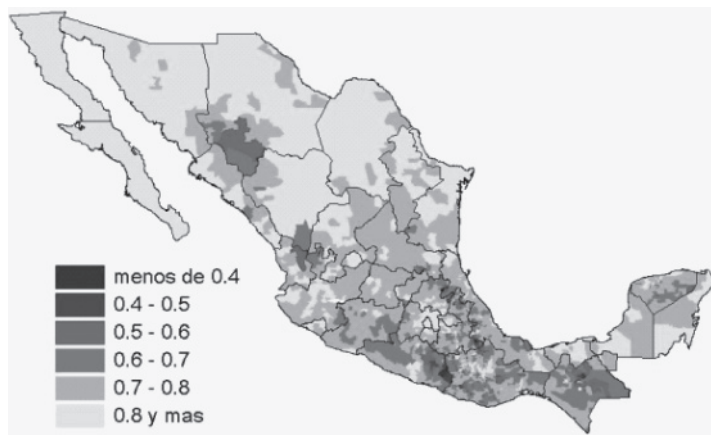
Un dato relevante se refiere a la ubicación: al organizar el conjunto de municipios del país por decil —esto es, del 10% más pobre hacia el 10% más rico— y por su índice de desarrollo huma-

Mapa 1. Índice de marginalidad



Fuente: Consejo Nacional de Población (Conapo).

Mapa 2. Índice de desarrollo humano

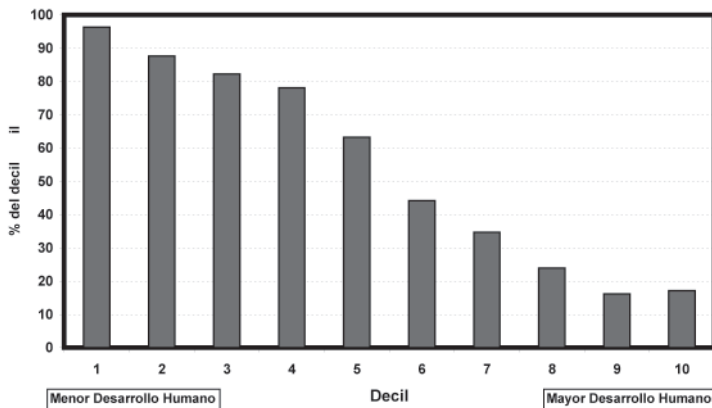


Fuente: Oficina de Naciones Unidas en México.

no, 95% de los municipios que caen en el decil más pobre de los municipios en México o con menor nivel de desarrollo humano se ubican en la zona sur-sureste del país.

Pero el tema relevante no es sólo la desigualdad, sino también la equidad, que es algo distinto. Es importante diferenciar ambos conceptos porque a menudo se confunden. La equidad se liga a dos cosas fundamentales: la oportunidad de oportunidades, es decir, que los resultados obtenidos dependan del talento y del esfuerzo individual en general y no de circunstancias predeterminadas como género, raza, antecedentes familiares, etcétera; y, en segundo término, que importan las oportunidades, pero también los resultados. Una vez que pensamos en los resultados, lo que importa es eliminar la privación absoluta; es decir, la desigualdad de resultados no debe traducirse en situaciones de pobreza extrema para nadie. Eso es lo que se entiende por equidad: igualdad de oportunidades y eliminación de privación absoluta.

Gráfica 1. Municipios de la región sur-sureste del país por decil de desarrollo humano



Cuando hablamos de lo ocurrido en los últimos años respecto a la reducción de la desigualdad regional en México, podemos apreciar que los programas sociales atenúan un poco la desigualdad, pero el tema de fondo va más allá de eso: sí hay que mitigar la privación absoluta, hay que atender la pobreza extrema, pero tampoco es justificable desde un punto de vista estrictamente ético que existan diferencias de resultados y de oportunidades tan grandes como las que hay en el país. En ese sentido, lo importante es que entre las distintas regiones del país el campo de juego sea lo más parejo posible.

Al respecto, un factor importante es el tema racial, sobre todo en la zona sur-sureste. Éste es mi punto de partida.

Lo que hice es algo distinto a lo que ya se había hecho: traté de construir unos indicadores de equidad que, a diferencia de los de desarrollo humano o pobreza extrema, son relevantes para establecer si se cumplen o no ciertas cosas muy elementales de educación, salud, ingreso y vivienda.

Lo que busco es la manera en que la desigualdad se puede reducir y para eso lo que importa no es sólo ubicar la posición absoluta sino la posición relativa de los municipios respecto a diferentes indicadores. Para ello, hice el ejercicio de ordenar los municipios con base en ciertos criterios y el uso de datos relativamente viejos, que son los mejores mientras no esté disponible la muestra aleatoria del Censo 2010.

Un supuesto de este trabajo es que, a partir de ciertos indicadores, aunque haya habido un avance en la zona sur-sureste del país, posiblemente la situación no cambió mucho en los últimos años y ese avance no fue tan importante en términos relativos, que es lo aquí nos interesa medir.

El énfasis se puso en los siguientes indicadores:

- *Salud.* Construí un compuesto de cuatro indicadores: a los más elementales, como mortalidad infantil o tasa de mortalidad de menores de cinco años, agregué consultorios por habitantes o personas no derechohabientes.
- *Vivienda.* Emplee siete indicadores: hogares con piso de tierra —que es quizá en donde más se ha avanzado en los últimos años—, hogares sin drenaje, hogares sin acceso a agua en su terreno, hogares sin electricidad, hogares sin servicios sanitario, personas por cuarto —relacionado con el concepto de *hacinamiento*—, y personas por dormitorio. Los dos últimos son indicadores de aglomeración.
- *Educación.* Usé efectivamente la tasa de analfabetismo adulto, que es la que en general se usa en los indicadores de desarrollo humano, pero voy más allá y tomo datos de la tasa de analfabetismo infantil. Así, por ejemplo, en la población de 8 a 10 y de 6 a 19 años se incorporó la tasa de asistencia a la escuela; y en la población de 6 a 24 años,

la de personas cursando secundaria. Este esfuerzo por complementar con otros aspectos permite ir un poco más allá de los indicadores tradicionales, que sólo nos hablan de analfabetismo o de si se cumplió o no con la primaria. Tratamos de ver si los adolescentes van a la secundaria o si los jóvenes van a la preparatoria.

- *Ingreso*. Vinculado con el ingreso per cápita. Para este indicador ordené todos los municipios de mayor a menor y luego los dividí en cuatro grupos, por lo que se denominan cuartiles. Le di un valor de uno a un municipio que está en el cuartil más bajo; un valor de dos al que está en el segundo cuartil —es decir, que está entre 25 y 50% de la distribución—; de tres al que está arriba; y de cuatro al que está en la parte superior de la adscripción. Es una cosa más o menos simple. Luego hago un promedio simple de todo esto.

¿Qué significan los resultados? Si el indicador mide dos, por ejemplo, quiere decir que en promedio ese municipio está en el segundo cuartil, es decir, está entre 25 y 50% de la distribución; si mide cuatro, ese municipio está en la parte superior en la distribución en todos los indicadores; si mide uno, ese municipio está en la parte baja de todos los indicadores.

Esta ubicación permite conocer la posición relativa de los municipios en estos indicadores y su valor promedio. El hecho de que se utilicen distintos indicadores que van más allá de lo más elemental nos permite tener una idea del nivel de desarrollo del municipio, ya no sólo en términos absolutos —como lo mide la pobreza, la marginación o, de alguna manera, el desarrollo humano—, sino también en términos relativos como una base para pensar en términos de equidad.

Por esa razón es necesario usar datos del censo, porque éstos son individuales y de hogar, obtenidos de una muestra de 10% de todos los datos del censo que uno puede trabajar. Esta línea implica trabajar con 10 millones de datos.

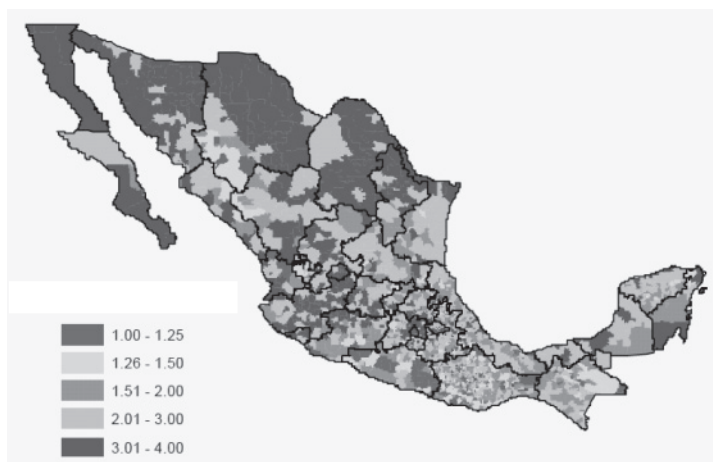
Gráficamente, esto significa identificar a los municipios donde el rojo se vincula con valores de 1 a 1.12, en los que casi todos los indicadores están en la cola de la distribución.

Un municipio en amarillo quiere decir que en promedio se ubica entre 1.25 y 1.5; en sus componentes, posiblemente en unos indicadores está en la cola y en otros tiene valores más altos.

El mapa 3 se parece a los dos anteriores que mostraban la marginación y el desarrollo humano, la diferencia es que ubica el rezago de municipios no solamente en la zona sur-sureste del país, sino también en municipios del norte como Durango, o Chihuahua.

Esos indicadores asociados a la vivienda –drenaje, agua, hacinamiento, etcétera– son muy diversos.

Mapa 3. Índice de vivienda



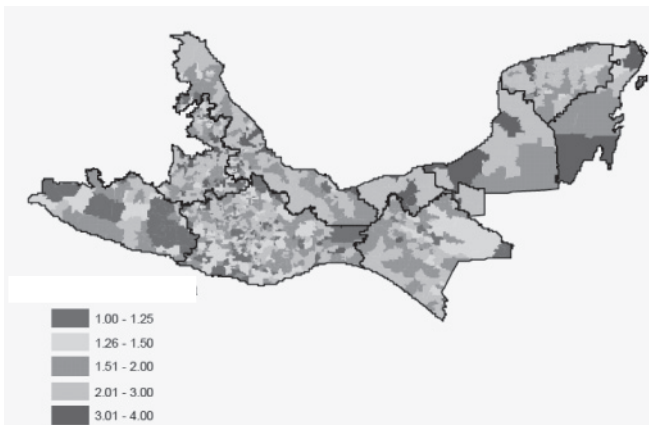
Las áreas de color rojo en el mapa son municipios que están en la cola en todos los aspectos. Les denomino *municipios en condiciones críticas de atención* en términos de las características de sus viviendas pues éstas requiere atención especial.

Al hacer una revisión más detallada de la zona sur-sureste del país, algunos estados en particular tienen problemas de diferente naturaleza. Chiapas, por ejemplo, no tiene el tipo ni gravedad de los problemas de vivienda de algunos municipios de Guerrero y Oaxaca.

Entonces, al salir de los indicadores más elementales, los análisis de las diferentes zonas del país nos ubican en ideas ligeramente diferentes a las que prevalecían con otros tipos de análisis.

Al abordar el tema educativo no resaltan los rezagos de la misma forma en que se han señalado con metodologías previamente utilizadas, porque según los indicadores la educación básica ya está mejor en varios municipios, lo cual ayuda a matizar la

Mapa 4. Índice de vivienda zona sur-sureste



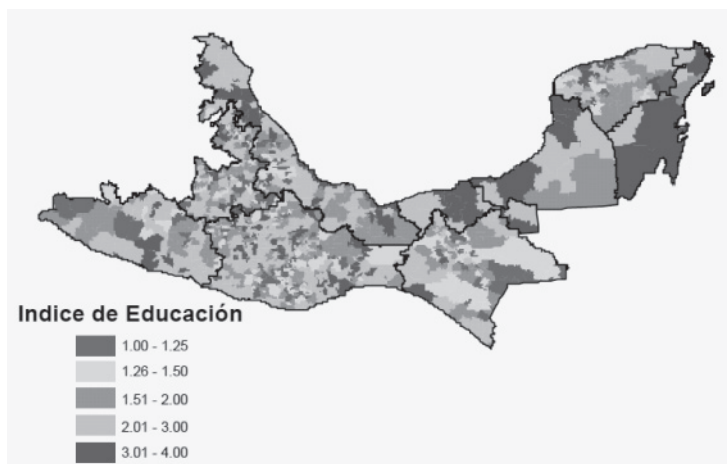
naturaleza de sus problemas. En general, esto significa que hay menos municipios que están completamente mal en indicadores de educación.

Si hacemos un nuevo acercamiento aparecen algunos municipios de nuevo en Chiapas, desaparecen de la situación más crítica algunos municipios de Guerrero y se distribuyen en Oaxaca y Yucatán.

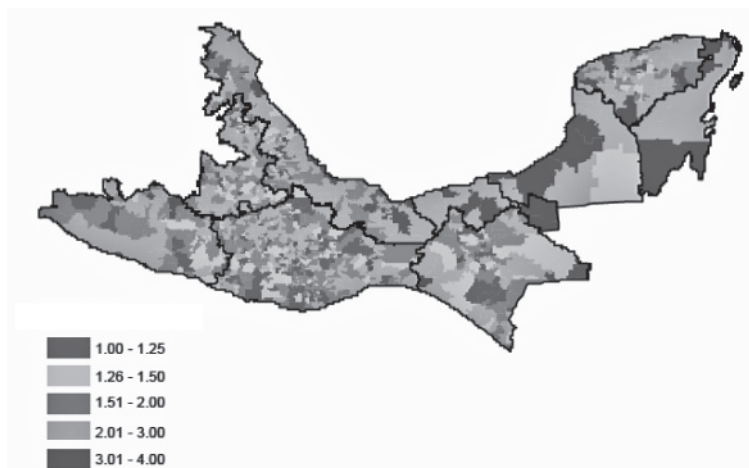
Cuando se aborda el problema de la salud, una vez más empieza a configurarse un panorama ligeramente distinto. Si hacemos otro acercamiento, veremos qué tipo de rezago se identifica en los municipios de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como en algunas zonas de Veracruz.

Esta metodología permite identificar si se trata de municipios en condiciones críticas para cada uno de los diferentes aspectos. El ingreso es una variable que captura muy bien esta idea desde las mediciones de marginalidad y desarrollo humano en que los

Mapa 5. Índice de educación zona sur-sureste



Mapa 6. Índice de salud zona sur-sureste



municipios más pobres del país están efectivamente en la zona sur-sureste del país: en Chiapas, Guerrero y Oaxaca sobre todo, pero también en algunos municipios de Yucatán.

Esto da una idea un poco distinta de lo que muestran los índices globales que les dan el mismo peso a todos los indicadores. La diferencia básica con nuestra propuesta es que ahora podemos ubicar los espacios relativamente pequeños que requieren la mayor atención en términos de necesidades en todas sus dimensiones: salud, vivienda, ingreso y educación.

Esto es importante porque nos permite diseñar políticas públicas diferenciadas destinadas a ciertos segmentos. Hay una serie de municipios en Guerrero, Oaxaca y Chiapas que tienen problemas en todas las dimensiones y requieren una política mucho más agresiva para atender los problemas identificados en todas sus dimensiones.

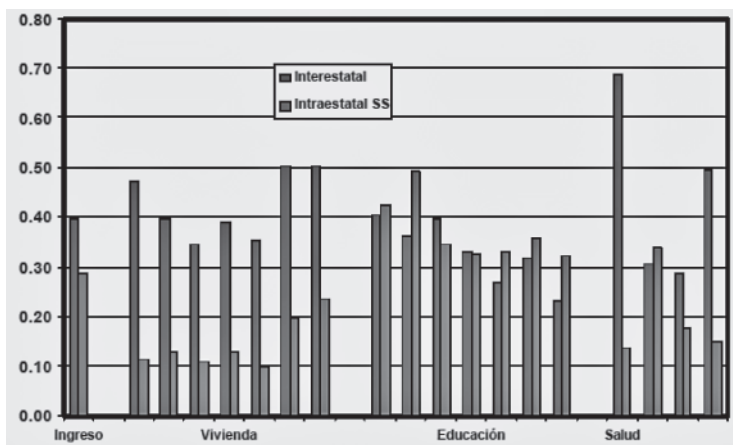
Comúnmente, se pensaría que la desigualdad regional importante es entre estados, es decir, el sur *versus* el norte o el centro del país, pero cuando se aborda el perfil de las desigualdades en nuestro país, advertimos que es tan importante ese tipo de desigualdad como la que se da al interior de los estados.

Al implementar las políticas, si se canalizan más recursos a los estados sin que ellos, a su vez, los destinen a los municipios más pobres del país, no se resolverán los problemas de fondo.

En la gráfica 2 se aprecia la contribución a la desigualdad total para varios indicadores a partir de dos fuentes: las barras azules son la desigualdad interestatal y las barras rojas la desigualdad al interior de toda la zona sur-sureste.

La gráfica refleja a simple vista una proporción equivalente en la mayoría de los aspectos, eso nos da una idea de qué tan grande es la desigualdad que se da entre el sur *versus* el resto del país, como la que se da al interior de la zona sur.

Gráfica 2. Contribución a la desigualdad total
(porcentaje del total, con $\alpha = 0$)



Cuando analizamos la zona sur del país ubicamos municipios con un buen nivel de desarrollo en todas estas áreas. En Chiapas, no todas las zonas del estado son pobres, hay municipios con niveles de desarrollo en todas sus dimensiones que se encuentran entre los más altos del país. Lo mismo ocurre en Oaxaca.

Lo que hemos logrado con este ejercicio es la posibilidad de emplear indicadores más específicos para implementar políticas más adecuadas.

Al problematizar alternativas para financiar estos desequilibrios, no podemos pedir a otros países que resuelvan las inequidades que hemos generado nosotros mismos. Podrían preguntarnos: ¿Por qué nosotros vamos a resolver un problema de inequidad regional si ustedes no están haciendo nada al respecto?

Al respecto, creo que hace falta generar fondos para encarar las desigualdades, de la misma forma que en el caso de la marginación hace falta la generación de un fondo de cohesión social.

El desarrollo de este tipo de opciones supone, primero que nada, que seamos conscientes de la magnitud de las desigualdades, del rezago histórico que tienen algunas zonas de país y de la deuda que tenemos para con ellas.

En el tema del financiamiento para revertir estas desigualdades necesitamos dos cosas importantes: uno, una mejoría en las condiciones de equidad de zonas específicas en relación con el resto del país; y dos, una mejoría en las condiciones de equidad al interior de las entidades federativas de la zona sur-sureste.

De esta forma, considero que debe haber dos fondos: un fondo para la equidad y un fondo para la creación de infraestructura. Se trata, efectivamente, de dos cosas distintas, pues un tema es la equidad social, los indicadores de vivienda, salud y educación, y otro es el ingreso, que está ampliamente relacionado con el sur-

sureste, para lo cual requerimos una buena infraestructura además de mejorar la parte social.

Estos fondos —que tendrían un carácter supraestatal— atenderían aspectos diferenciados de acuerdo con su naturaleza: los estrictamente individuales, relacionados con la educación y salud; otros aspectos de bienestar general (como la vivienda, que tiene además efectos que se derraman hacia el resto de la comunidad) y específicos de la región, en una perspectiva como la que ya ha manejado la OCDE, como parte de medidas de política territorial.

¿De dónde puede salir este tipo de recursos? Hay cuatro fuentes posibles: de la propia recaudación; de las participaciones federales (éstos son fondos que ya existen y están etiquetados para cierto tipo de actividades); de naturaleza extraordinaria (como los recursos estatales provenientes de acuerdos con la federación, por ejemplo, los recursos de los excedentes petroleros); y otros recursos federales extraordinarios.

De esas cuatro fuentes potenciales, los estados recaudan muy poco, precisamente porque son pobres. La idea de aplicar la corresponsabilidad fiscal es regresiva porque los estados pobres tienen pocos recursos y es difícil pedirles que hagan una contribución.

Lo que puede resolver este problema de incentivos es que los estados aporten una parte de sus recursos federales, por ejemplo, parte de lo que reciben para sus fondos, y que la federación aporte montos adicionales para alinear los incentivos.

Esto se propone para el sur-sureste en particular, pero puede hacerse para todas las regiones del país, y eso es algo muy importante porque resuelve los problemas de coordinación entre las entidades y el problema de los incentivos, al que se enfrentan cuando van a hacer algo que puede beneficiar a otros.

El mejor ejemplo de lo anterior es el éxito del Fondo Metropolitano. Cuando no existía este fondo, había una gran discusión entre el Estado de México y el Distrito Federal sobre quién hacía qué y siempre uno se quejaba porque iba beneficiar al otro. El Gobierno del Distrito Federal, por ejemplo, decía “Sí, pero el Metro está en el Estado de México y nosotros pagamos la policía”. Se trataba de discusiones que no llevaban a nada.

En un asunto de carácter supraestatal, un fondo supraestatal resolvería este problema de incentivos y permitiría juntar recursos de las entidades para llevar a cabo obras de mayor envergadura en las zonas más rezagadas del país, como carreteras, puentes, los puertos, etcétera.

Necesitamos esquemas de coordinación como los que se establecieron en Estados Unidos, cuyas grandes carreteras interestatales —por cierto de gran calidad— fueron construidas a partir de acuerdos supraestatales.

El Fondo Metropolitano es un caso de éxito que bien podría ayudar a resolver problemas de esa naturaleza y etiquetar una parte para resolver la deuda social y otra para resolver problemas de infraestructura. Su integración sería un fondo en el que aporten todas las entidades junto con recursos federales para obras de gran envergadura. Se requiere un ente supraestatal que coordine en el país.

En esfuerzos de índole social, con un fondo de equidad social los municipios tendrían una participación importante en términos de la aplicación de los recursos.

Lo que aquí planteo es que se acote el papel de los gobiernos municipales no en el diseño de estos recursos, sino en su ejecución. El diseño para reducir las desigualdades al interior de los estados, estaría en un nivel superior. De esta forma, se puede

entender el potencial de ese fondo y su operación en los objetivos de equidad social.

El Fondo de Infraestructura en realidad no tendría ningún papel directamente asignado a ese objetivo, sino de forma indirecta. El papel de las entidades federativas en casos como éste sería básicamente contribuir en la elaboración de proyectos y organizar prioridades.

Para que los proyectos tuvieran un carácter regional, tendrían que beneficiar a más de una entidad para considerarse altamente prioritarios. En la actualidad, muchos de los fondos que se dan a través de este fideicomiso para el sureste del país son proyectos muy pequeña de escala en referencia a su magnitud, misión e impacto local.

La idea de los fondos regionales supone que el impacto y el beneficio trascienden a las entidades, y ése es el punto clave. Pueden estar localizados en una sola entidad, pero el beneficio esperado tiene que abarcar a más de una de ellas. En estos esfuerzos, los municipios tendrían —insisto— un papel relativamente menor en comparación al esperado en las iniciativas dirigidas a fortalecer la equidad social.

Infraestructura, desarrollo y rendición de cuentas

*Sergio Rivera Sánchez**

Infraestructura y desarrollo

En 2010, México obtuvo su peor calificación de los últimos 10 años en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. El país fue calificado con 3.1 en una escala donde 10 es la máxima, pasando del lugar 89 que obtuvo en el 2009, al lugar 98 de entre 178 naciones bajo examen.¹

El gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, admite que la corrupción es un grave problema que frena la competitividad y erosiona el tejido social. En efecto, estas consecuencias son inevitables, no se puede hablar por separado

* Presidente de Contraloría Ciudadana Para la Rendición de Cuentas, A.C.

¹ Obtenido del documento electrónico publicado en el sitio de Transparencia Internacional España, disponible en <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/TABLA_SINTETICA_DE_RESULTADOS_IPC.pdf>. Recuperado el 15 de junio de 2011.

de sociedad y de competitividad. Entre estas vertientes de sociedad y competitividad encontramos la noción de *desarrollo*, y en concreto la de *desarrollo regional*, que es la que ahora nos ocupa.

De la misma forma, al referirnos al desarrollo (visto éste desde el punto de vista de los actores que participan en el mismo) no es fácil separar la acción pública de la privada. Se trata de una separación casi artificial ya que el desarrollo es el resultado de los esfuerzos conjuntos que se hacen para mejorar la infraestructura, las interfaces de la economía y por supuesto la calidad de vida de todos. Es ésta una visión en la que la concurrencia de la totalidad de los actores sociales contribuye a forjar el bien común.

En este marco general de concepción del desarrollo queremos referirnos concretamente a la inversión pública y a la inversión privada asociada a la pública que hasta ahora ha sido conocida en nuestro país con el nombre de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

Para hablar de la relación entre infraestructura y desarrollo, queremos proponer las siguientes premisas que ayudan a conceptualizar la contribución que se espera ofrezcan tanto la inversión pública como la inversión privada asociada a la pública, en relación con el impacto que tiene en el conjunto de la sociedad.

Estas premisas consisten en que toda inversión debe atender a: *a)* la atención y satisfacción de necesidades reales a partir de la comunidad; *b)* a la generación de rentabilidad social y económica; *c)* que exista una adecuada planeación que perfile un desarrollo regional con beneficios crecientes; y *d)* que en toda acción (de desarrollo de infraestructura) se sujete, promueva y fortalezca la transparencia y la legalidad.

La atención y satisfacción de necesidades reales de la comunidad

La inversión pública y la privada asociada a la pública deben tener por objeto la satisfacción de las necesidades reales de la sociedad y en su diseño, planeación, priorización y ejecución se debe atender al interés público.

En la práctica, lo anterior significa que el diseño de infraestructura debe priorizarse en atención a diversos criterios que maximicen la consecución del interés público. Una inversión eficaz, con respecto a la realidad de una comunidad, debe partir de un diagnóstico adecuado, certero y actualizado. La volatilidad de la realidad social es más que evidente en los fenómenos adjuntos a la globalización: migraciones, crisis económicas, por no hablar también de los fenómenos naturales.

Una inversión eficaz, tendiente a la satisfacción de las necesidades sociales, debe incorporar la voz y visión ciudadanas. La capacidad de escucha en las instituciones es indispensable para fortalecer los elementos de juicio de los diseñadores de las políticas públicas con contenidos de desarrollo regional. Ello bajo la premisa de que es la propia sociedad la que conoce cuáles son sus necesidades más próximas y cómo pueden afectar a su entorno las soluciones que se propongan.

La opinión ciudadana puede tener lugar a través de mecanismos de participación ciudadana, que se constituyen en instrumentos idóneos para captar la voz de los posibles beneficiarios de las obras de infraestructura.

Una inversión eficaz, debe reconocer paradigmas económicos básicos en un marco de corresponsabilidad. Esto quiere decir que los recursos siempre son limitados y que es necesario obtener los máximos beneficios de cada inversión, por lo que deberá ha-

ber una adecuada priorización de estos proyectos, debiendo los actores mostrarse responsables en todo momento para obtener el mayor provecho de estos recursos siempre limitados.

Generación de rentabilidad social y económica

Una segunda premisa consiste en que es deseable que los proyectos ofrezcan rentabilidad social y económica, es decir, partir de un esquema de “ganar-ganar” para la sociedad en su conjunto, el gobierno y, en su caso, los inversionistas privados. Se trataría de que la satisfacción de la demanda social que se realice con la ejecución de infraestructura contribuya a mejorar sustantivamente las condiciones económicas y sociales, al tiempo que presente un impacto favorable en la mejora de la calidad de vida de la población. En ese sentido, todo proyecto de inversión con perspectiva de desarrollo regional, debe partir de un riguroso examen de la viabilidad del proyecto, siendo indispensable analizar toda clase de dimensiones socioculturales y del entorno social.

Un segundo punto es que la propuesta debe permitir que todos los actores se beneficien. Esto es un parámetro mínimo de equidad que posibilita la generación de las sinergias necesarias para el desarrollo. Debe optarse siempre por la conciliación de intereses de todos los participantes. Nuevamente, las interfaces para la interacción entre sociedad y gobierno, es decir, los mecanismos de participación ciudadana, son relevantes. En el marco de las consultas se puede escuchar a todos los involucrados, sensibilizarlos acerca de sus intereses particulares y, finalmente, generar las estrategias de trabajo conjunto y minimización de conflictos. Las autoridades podrán siempre aprender de los actores sociales en estos ejercicios.

Resulta fundamental este último punto si consideramos que todo un proceso puede fallar desde su planeación cuando alrededor suyo existen intereses encontrados que, con el tiempo, se volverán irreconciliables. No se trata sólo de obstáculos a la buena marcha de los proyectos, sino de pérdidas sustanciales en el potencial de sinergias que cimentan el desarrollo sustentable que pueden ofrecer los proyectos de infraestructura.

Las observaciones anteriores son el fruto de una reflexión general a partir de diversas experiencias compartidas. Lo que a continuación presentamos es nuestra aportación principal.

Una planeación adecuada con beneficios constantes y crecientes

La infraestructura debe partir de una adecuada planeación que profile un desarrollo regional con beneficios crecientes. En efecto, la planeación del desarrollo, siendo éste un proceso de gran alcance, debe permitir proyectar una realidad mejorada y viable a partir de lo local y de lo regional, sin dejar de considerar su inserción nacional. Tener una perspectiva de desarrollo con buena planeación permitirá asegurar las metas y objetivos que se tracen.

Nos permitimos referir algunas desviaciones que mucho afectan el logro de los objetivos del desarrollo y que es posible advertir en la deficiente planeación y en la programación del gasto público en infraestructura.

Un primer vicio es el de una calendarización idealizada en la ejecución del gasto público, muchas veces carente de sustento real que produce en los hechos desfases evidentes en las etapas de contratación y ejecución de obra pública. Ello puede constatarse constantemente cuando se convoca a hacer obra

pública mediante concursos a plazos recortados (cuando este mecanismo debe ser la excepción, que termina, sin embargo por convertirse en la regla) dejando mucho que desear en materia de transparencia e igualdad de oportunidades para el concurso.

Advertimos, también, graves dificultades para obtener los permisos, las autorizaciones y las licencias necesarias para dar comienzo en tiempo y forma a los proyectos. Esto pone en duda la existencia de una buena coordinación institucional entre los diferentes gobiernos. Dicha situación genera, además, un panorama de incertidumbre indeseado para el inversionista y la desconfianza de la ciudadanía, en general, para con sus autoridades.

Un tercer problema es la existencia de proyectos ejecutivos apurados y muchas veces no terminados al momento de convocar a las licitaciones públicas. Esto es muy común y se refleja en numerosas juntas de aclaraciones durante los procesos licitatorios, como fruto de un improvisado diseño de los anexos técnicos de estos procedimientos concursales. Existen muchas implicaciones negativas cuando no se conceptualiza adecuadamente un proyecto ejecutivo, todas ellas con consecuencias indeseables.

Las deficiencias en los diseños de proyectos ejecutivos de obra pública, que podrían permitir desvíos en su ejecución, son en perjuicio no sólo de una meta de gobierno, sino también de los beneficios sociales que trae la construcción de infraestructura y la perspectiva de desarrollo.

Otro aspecto que afecta la buena contratación de obra pública es la carencia de estudios de mercado bien realizados que arrojen información suficiente para aplicar al caso concreto de contratación los principios de eficiencia y eficacia que ordena la Constitución en materia de gasto público y, en particular, de contrataciones.

Una última desviación que identificamos es que la planeación no se refleja en un ejercicio disciplinado del gasto, lo que

lamentablemente no es una novedad. Es frecuente encontrar notorios subejercicios, esto es de todos los días y ocurre con las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

Por lo que concierne a estas consideraciones formuladas, se propone abordar las mismas de la siguiente forma.

Es indispensable impulsar la profesionalización de los servidores públicos en el ámbito de contratación pública y en el del seguimiento a la ejecución contractual, tanto en las materias de obra pública como en la de adquisiciones de bienes y servicios. La constante rotación de los equipos de trabajo provoca un distanciamiento con las necesidades públicas que se traduce en la imposibilidad de una mejora sostenida en su desempeño. Siguen ocurriendo los “botines políticos” en los cargos del sector público, a pesar de que se ha intentado con el establecimiento de instituciones y procesos de ley regular un servicio de carrera que en la práctica está distorsionado.

Una segunda propuesta es construir canales adecuados para la coordinación institucional. No existe hoy en día una estrategia para lograr trámites expeditos de requerimientos en materia de obra pública, con bases claras que permitan prevenir también posibles irregularidades.

Es necesario instituir estándares de calidad en la planeación de infraestructura con parámetros como la agilidad de los procesos, la existencia de tiempos adecuados para el desarrollo de los procedimientos de contratación y el establecimiento de especificaciones y calidades mínimas y aceptables. La existencia de estos estándares impactaría necesariamente en una mejor ejecución de obra pública, así como en tener certeza sobre los niveles de calidad que cabe esperar de la infraestructura que se desarrolle.

Para el mejor logro de estos aspectos de calidad, pueden incorporarse matrices de cogestión, es decir, de participación ciu-

dadana que acompañe la ejecución de las obras de infraestructura. De esta forma, la ciudadanía se haría corresponsable con sus autoridades de la buena calidad y el uso adecuado de los recursos públicos. Un ejemplo notable de un mecanismo en el que hemos participado es el del Testigo Social, que realiza esta clase de funciones aunque solamente en los procesos de contratación, es decir, que no participa durante la ejecución de los contratos.

Es necesario también clarificar los tramos de responsabilidades de los servidores públicos y unidades administrativas, así como mejorar la operatividad de los sistemas de sanciones. Este último elemento debe pasar de ser una simple amenaza evadible a cobrar fuerza como brazo correctivo de un sistema que se funda integralmente en la responsabilidad en el uso de los recursos públicos que, como ya dijimos, son siempre limitados.

En general, es conveniente tener una visión de conjunto de los procesos de obra pública y de construcción de infraestructura de servicios. Es necesario que se entienda su necesidad como instrumentos que hacen posible el desarrollo con sustentabilidad. Desde luego, esto implicará extender la consideración de que una buena planeación no es solamente una lista de requisitos a cubrir como parte de la función pública, sino la expresión sistemática de valores republicanos y democráticos que afianzan la posibilidad del bienestar común.

Que toda acción se sujete a la legalidad y fortalezca la transparencia

La última premisa que en nuestra opinión debe cumplir el diseño y ejecución de infraestructura es que en toda acción se promueva y fortalezca un ambiente de legalidad y transparencia. El

desarrollo requiere de condiciones adecuadas para potenciar los efectos benéficos para la sociedad y para los actores participantes. En ese sentido, se debe prever que los actores puedan, en todo momento y en igualdad de condiciones, tener acceso a la información sobre la planeación en general y de los proyectos de infraestructura en particular.

El acceso a la información pública, como derecho constitucional, es a la vez un ejercicio de participación ciudadana y una condición básica para que la sociedad siga involucrándose en estos asuntos de interés público. Ciertamente, la intención de conocer esta clase de datos indica, de parte del ciudadano, la voluntad de integrarse en los asuntos públicos. Enseguida, con la información disponible, estará en aptitud para colaborar de manera decidida en el logro común del desarrollo sustentable.

En torno a lo descrito, y con el objeto de mejorar todo proyecto de obra pública, nos parece relevante que el anteproyecto ejecutivo de la misma deba ser difundido de manera previa a su licitación o concurso. Hablamos aquí que “de manera previa” significa meses o años de antelación a su concurso. No hablamos del mecanismo que hoy día está diseñado en la Ley de Obras Públicas, por el que se publica el proyecto de convocatoria en general con una anticipación de 15 días a la emisión de la misma.

Asimismo, es conveniente difundir y publicar los componentes disponibles del proyecto de obra pública, como los estudios de viabilidad, calendarizaciones, entre otros, pudiendo esta información ser escalable en cuanto se vaya actualizando o disponiendo de la misma; es decir, proponemos que se vaya publicando la información de que se disponga, de manera que se vaya abriendo una brecha informativa benéfica sobre la cual ciudadanos y potenciales licitantes puedan participar para enriquecer los contenidos de los anteproyectos.

Por ello, creemos que un adecuado diseño institucional debe considerar la oportunidad de que los interesados puedan intervenir con observaciones y propuestas en la planeación de los proyectos y que dicho diseño institucional establezca la obligación de que la autoridad dictamine esas propuestas en el expediente, dejando constancia de que las mismas se analizaron. Se trataría de un mecanismo de consulta para retroalimentar la política pública de infraestructura, que hoy en día no está previsto en las legislaciones locales ni en el ámbito federal.

Este mecanismo tendría por objeto satisfacer los requisitos de máxima publicidad y de acceso a la información como derecho fundamental —previsto desde la Constitución—, y buscaría complementar el papel de la administración pública con las aportaciones de profesionales y expertos en la materia, así como de inversionistas interesados, con el único objeto de mejorar los contenidos de los proyectos, de manera que posibilitemos la incorporación de estas voces y consecuentemente de aportaciones valiosas, como pudiesen ser las innovaciones tecnológicas que contribuyan a escalar la rentabilidad social y económica de la infraestructura.

En general, con este conjunto de propuestas estamos rescatando otro postulado constitucional, el cual prevé (en los artículos 25 y 26 de la norma fundamental) la participación ciudadana en la planeación del desarrollo. Hoy día, al pensar en un desarrollo sustentable no puede obviarse la necesidad de incluir en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a la ciudadanía, por lo que resulta toral actualizar y utilizar este paradigma de la planeación del desarrollo nacional.

Una tercera implicación de esta propuesta es que los probables inversionistas puedan planear su intervención de una mejor manera; esto es, con información oportuna los empresarios

pueden generar alternativas de financiamiento y de preparación hacia la obra pública que favorezcan la ejecución adecuada de las obras de infraestructura y el logro de las premisas de economía, eficacia y eficiencia, entre otras, a favor del Estado mexicano.

Esta política de máxima publicidad permitiría, por otra parte, reducir las prácticas especulativas con información privilegiada que ciertamente le genera costos adicionales en corrupción a la sociedad y que va en demérito de una mejor inversión en infraestructura.

Estas propuestas requieren de mínimos cambios legislativos en la Ley de Obras Públicas federal y de las entidades federativas, y en cambio ofrecen la posibilidad de mejorar el ejercicio de la función pública. Las propuestas no pretenden originar una carga administrativa desproporcionada a cargo de las instituciones públicas. Por el contrario, con este esquema se esperaría maximizar la operación del sistema y canales de comunicación ya existentes, como el sistema Compranet. Esta herramienta informática puede y debe escalar para ayudar a mejorar los estándares de la gestión pública en esta materia y originar mejores prácticas en materia de contratación pública. Asimismo, bajo estas premisas, la incorporación de la ciudadanía contribuiría a una mejor gestión y se constituiría en un apoyo valioso al trabajo de los servidores públicos que diseñan política pública.

Por otra parte, recientemente la Cámara de Senadores envió a la Cámara de Diputados un proyecto dictaminado el 14 de octubre de 2010, sobre Ley de Asociaciones Público-Privadas. Dicho proyecto de ley pretende regular los ya conocidos Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), lo que nos parece bastante relevante ya que este mecanismo es una forma de generación de infraestructura para la prestación de servicios probado en algunos otros lugares con cierto éxito, y que en México viene de-

sarrollándose desde hace varios años bajo un deficiente marco regulatorio. De aprobarse, esta nueva ley pretendería reemplazar la incipiente regulación que se ha dado inicialmente en acuerdos secretariales respecto de esta figura.

Con el objetivo de fortalecer esta iniciativa, nos permitimos proponer la incorporación de la figura de *testigo social* en esta nueva modalidad de realizar inversiones de interés público. El testigo social es un mecanismo exitoso de participación ciudadana que permite a la sociedad organizada acompañar a las instituciones públicas en las contrataciones de obras públicas, de bienes y servicios.

El testigo social es un mecanismo previsto por la legislación en materia de adquisiciones y de obra pública del orden federal. Esta legislación da al testigo social un ámbito definido de intervención, mismo que consiste en la presencia y acompañamiento de un representante social durante los procedimientos de contratación de la administración pública. De estos ejercicios de observación, el testigo social genera recomendaciones para mejorar la gestión gubernamental en relación con la transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública.

Finalmente, el testigo social debe dar seguimiento a las observaciones que realice, de modo que se cerciore de que las mismas son puestas en práctica. A la omisión de la autoridad o ante la detección de alguna irregularidad en los procesos, deberá recaer la denuncia correspondiente de parte del testigo social ante las autoridades. Desde luego, este participante ciudadano no suplanta alguna de las competencias de las autoridades que deben realizar las funciones encomendadas. De esta manera, la intervención del testigo social es complementaria a las atribuciones de las autoridades, y en ese sentido interviene en estos importantes actos de la administración pública con el mayor respeto y la institucionalidad debida.

Dado que la asociación pública-privada será un mecanismo alternativo de contratación pública, distinto a los procesos ordinarios en materia de adquisiciones de bienes y servicios y al de obra pública, parecería relevante que en la legislación de esta materia se incluya la figura del testigo social que está demostrando ser valioso y exitoso para propiciar y fortalecer la transparencia y la legalidad en la contratación pública.

La participación ciudadana no es sólo una idea novedosa para incorporar a la sociedad civil en un paradigma de responsabilidad con sus autoridades. Hoy se reconoce el papel de la ciudadanía en el combate de graves retos a nivel mundial, como la lucha contra la corrupción. Esto es visible en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país en este tema, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, esta última auspiciada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Con base en estas normas es posible establecer que el Estado mexicano tiene la obligación de diseñar e incorporar mecanismos de participación ciudadana para prevenir y combatir el proceder irregular y antijurídico de entes públicos y privados. La materia de contrataciones públicas —y ahora la de las asociaciones público-privadas como parte de este sistema— es un campo de riesgo para estas prácticas y, al mismo tiempo, el espacio ideal para ensayar alternativas de solución a estos graves problemas.

¿Cuáles son las ventajas que observamos en la incorporación del testigo social en las asociaciones público-privadas? En nuestra opinión: *a)* introduce la perspectiva ciudadana en los planes y proyectos del gobierno para brindar una respuesta eficiente a

las necesidades de la sociedad; *b*) mejora la eficiencia en el uso de los recursos públicos y favorece una fluida y eficaz gestión en los asuntos que interesan a la ciudadanía; y *c*) adecua la política pública nacional a los estándares internacionales. Esto significa ordenar el desarrollo regional y sustentable del país respecto de las mejores prácticas mundiales, lo cual redundará seguramente en el mejor logro de estos dignos objetivos.

El testigo social enfatiza la actitud transparente de la autoridad y contribuye a fortalecer la rendición de cuentas a que están obligados los gobiernos. Debe recordarse que las aportaciones que en su caso haga el testigo social son aquellas que tengan por objeto fortalecer la transparencia, la imparcialidad y la aplicación debida de las disposiciones legales. En ello se encuentra implícito un ejercicio inédito en el que el ciudadano testigo social tiene acceso a toda la información de un expediente, sea ésta pública o de acceso reservado o confidencial y por ello está sujeto a los mismos deberes de sigilo y de cuidado que se debe tener en el servicio público en razón de las normas aplicables en materia de información.

La participación del testigo social no termina en estas recomendaciones, sin embargo. Su papel a favor de la transparencia culmina cuando, al final de su participación, emite un testimonio en el que hace un pronunciamiento sobre la legalidad en la contratación y sintetiza posibilidades de mejora. Los testimonios, como fuente de información pública, devuelven a la sociedad un producto de alta relevancia que complementa la rendición de cuentas que hacen las autoridades conforme a sus deberes jurídicos.

La información que se vierte en los testimonios hace un recuento de la incidencia ciudadana en la mejora de ámbitos de la gestión como la planeación de las compras. En efecto, muchas de

las observaciones antes referidas en torno al tema del desarrollo regional sustentable provienen de nuestra experiencia como testigos sociales, pues fungimos como tales en ciertas contrataciones del gobierno federal y observamos estos puntos como defectos o más bien como diseños no acabados y áreas de oportunidad, sobre todo en lo que hace a la planeación de las contrataciones públicas.

Por último, se propone incorporar en esa nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas un mecanismo de consulta durante el diseño de proyectos a licitar como el ya hemos referido para la Ley de Obra Pública, de manera que se mejoren los esquemas de inversión pública y privada con miras a la mejor formulación de los mismos para potenciar el desarrollo.

Consideraciones finales

Con lo hasta aquí expuesto tenemos la posibilidad de analizar críticamente el sistema de planeación del desarrollo en general, y no sólo la planeación en materia de construcción de infraestructura.

Ciertamente, nuestra Ley de Planeación, reglamentaria de los preceptos constitucionales antes citados, tiene ya más de 30 años de expedición. Hay un largo trecho por recorrer a partir de experiencias exitosas para pensar en nuevas estrategias de planeación del desarrollo que se reflejen en esquemas integrales y partan del nivel constitucional hacia el legal y el administrativo-reglamentario, como propusimos.

Otra consideración de amplio alcance es la posibilidad de hacer un uso eficaz de la perspectiva ciudadana, evitando la simulación en los mecanismos de participación. Es decir, hacer visible la incorporación de la ciudadanía en el debate y el diseño u

operación de lo público. En algunas instituciones que hoy existen en materia de planeación del desarrollo —como los Comités de Planeación a nivel estatal y municipal—, hay mucho de simulación, dicho así, con todas sus letras. Otros mecanismos, como la multitud de Consejos Consultivos en las más diversas materias, son instituciones cuyos efectos aún pueden despuntar favorablemente. Se debe procurar que todas estas interfaces operen de la mejor manera. La oportunidad está en incorporar de manera efectiva esta voz ciudadana que tiene mucho que decir en cuanto al desarrollo regional sustentable.

Agenda legislativa para la efectiva transparencia del presupuesto destinado a infraestructura

*Vidal Llerenas**

En el tema de presupuesto es necesario plantear qué se va hacer, y sería interesante que se abordara como una oportunidad para revisar distintos puntos de infraestructura a la luz de planteamientos presupuestales que sean resultados de evaluaciones de gasto.

Hace algún tiempo presenté una iniciativa para que la Cámara de Diputados esté obligada a tomar en cuenta evaluaciones e indicadores de desempeño previo a la reasignación del gasto, de tal manera que los planteamientos que se hacen en la Cámara de Diputados respondan a incentivos locales de diputados, pero siempre dentro de marcos que aseguren que los proyectos o fondos que se aprueben sí cumplan con características mínimas de evaluación y de viabilidad.

Buena parte de los famosos subejercicios que existen tienen que ver con asignaciones de gasto equivocadas por parte de la Cámara de Diputados.

* Diputado federal. Secretario de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura.

En temas como deporte, por ejemplo, se han llegado a asignar recursos para edificar deportivos que luego no pueden hacerse porque no hay terrenos listos para construirlos.

Otro ejemplo es la gran cantidad de fondos metropolitanos a los que se les asignaron recursos y ni siquiera se constituyeron los comités que se tenían previstos para ejecutar dichos recursos. En algunos casos, incluso, las entidades que los estaban solicitando no tenían listos los proyectos que respaldaran su ejecución. Lo mismo ha pasado con hospitales, carreteras, etcétera.

Con estos ejemplos es posible entender por qué una parte del gasto de infraestructura que asigna la Cámara simplemente no se ejecuta. En este contexto, ocurre que el Ejecutivo lo reasigna.

A los problemas de nula ejecución del gasto hay que añadir que una parte relevante se ha ejecutado de forma ineficiente en el ramo de infraestructura, como lo muestra una evaluación de Fausto Hernández con respecto al gasto carretero.

A pesar de crecimientos constantes en gasto de infraestructura, podemos afirmar que en los últimos años la asignación se ha dispersado en pequeños tramos que seguramente tienen que ver con gestiones desde el legislativo y, sin embargo, han limitado la posibilidad de construir tramos carreteros integrales e integradores de regiones en el país.

En razón de las dificultades para ejecutar y gastar eficientemente, habría que lograr que la sociedad exija a la Cámara de Diputados que las reasignaciones de gasto tomen en cuenta evaluaciones y criterios específicos.

Haciendo una evaluación general de los distintos fondos de gasto, habrá que iniciar por diferenciar los fondos del Ramo 33, el cual data desde 2008. Los diputados fueron aprobando recursos para este fondo año con año hasta que se constituyó en el Ramo 33.

El fondo ha venido evolucionando. En un principio se le usaba para prácticamente cualquier cosa relacionada con infraestructura, hasta llegar a su actual funcionamiento, cuyo esquema precisa sustentar el gasto con criterios de costo-beneficio aprobados por la Secretaría de Hacienda.

Aquí abordamos un terreno interesante que me tocó vivir directamente cuando trabajaba en el Gobierno de la Ciudad: este tipo de requisitos pueden cubrirse no sólo para el gasto sino, como en el caso de la ciudad de México, para la deuda que solamente puede ser utilizada en proyectos aprobados por la Secretaría de Hacienda por la unidad de inversiones.

La parte positiva es que se usa para proyectos mucho más sólidos y definidos. La parte negativa, que también la hay, es que dada la poca capacidad de la Secretaría de evaluar, puede traducirse en un gasto mucho más lento y restringido a cierto tipo de cuestiones.

Habría que evaluar pros y contras de instaurar estos requisitos de evaluación para autorizar ejecución de gasto pues, por ejemplo, en 2010, un año de plena recesión económica, probablemente habría sido muy benéfico flexibilizar alguno de estos fondos para tener un gasto de inversión más ágil.

Lo que identifiqué hasta aquí es una tendencia de estos fondos de infraestructura a tener condicionamientos por parte de la Secretaría de Hacienda, lo cual tiene más de positivo que de negativo, pero hay que considerar los matices que pueden aplicarse.

Otra tendencia que se ha configurado es la distribución de recursos para infraestructura a través de distintos fondos regionales, el más conocido de los cuales es el metropolitano.

La experiencia de los fondos metropolitanos en las grandes áreas urbanas del valle de México, Monterrey y Guadalajara ha sido positiva. Ha permitido, por ejemplo, tener un financiamien-

to constante destinado a proyectos de infraestructura grandes y de mediano plazo como en el caso del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) de la ciudad de México.

El criterio de asignación de recursos mediante fondos puede resolver el fenómeno de la población flotante, algo muy obvio en el valle de México en donde hay una gran cantidad de personas que trabajan en la ciudad todos los días pero no cuentan como habitantes de la ciudad al momento de repartir fondos federales. Al reconocerse el peso de la población flotante, pueden resolverse problemas asociados a la conurbación y mantener gastos importantes en materia de infraestructura.

Al reconocer esta tendencia, también es importante asumir que en 2010 la Cámara cometió el error de crear numerosos “fonditos” metropolitanos, cuando una de las ventajas de su funcionamiento se despliega, por su escala, en las grandes ciudades.

Esto, creo, debería mantenerse así. Sólo tendríamos que buscar otras alternativas en caso de querer financiar otro tipo de proyectos en zonas urbanas más pequeñas. En mi opinión, tendría que haber, cuando más, cuatro o cinco fondos metropolitanos para todo el país.

Así que una tercera tendencia que identificamos es la generación de varios fondos regionales, como el Fondo del Sureste y el Fondo de Regiones de Zonas Áridas, que han servido para utilizar recursos federales en distintos proyectos en los que tienen interés los gobiernos locales.

Aun cuando no tengo elementos para afirmarlo, tengo la impresión de que hay una dispersión en la inversión de estos fondos. Creo que lo que sucede en materia de inversión en el país en general es que al haberse desmantelado instituciones como Conagua o la Secretaría de Comunicaciones, no tenemos claridad en algunos proyectos puntuales a futuro.

No tenemos claridad en materia de agua, comunicaciones, salud, educación, vivienda, etc. Por tanto, no es claro en qué debemos usar este tipo de fondos. Esto se expresa claramente en que tampoco tenemos proyectos maduros en distintos temas.

Los gobiernos locales están tomando esta responsabilidad y empiezan a cambiar. Tenemos el ejemplo de Jalisco, que tiene más claridad de qué hacer con Guadalajara en materia transporte y ha planteando un proyecto polémico pero muy interesante –criticado por los alcaldes del PRI– de hacer un tren suburbano que conecte el sur de la ciudad de Guadalajara con el metrobús que hicieron y con el tren con el que ya contaban.

Quiero destacar aquí que la responsabilidad creciente de los gobiernos locales se manifiesta en la existencia de proyectos interesantes en materia de infraestructura, pero además es posible percibir cómo –con el cobijo del Fondo Metropolitano– sí pueden constituirse instituciones metropolitanas que permitan generar este tipo de proyectos.

De las modalidades en que los fondos federales se ejercen en materia de infraestructura por parte de las entidades, lo más destacable son las inversiones en agua: una parte de la inversión la hace Conagua y la otra corre por cuenta de las entidades de programas.

Llama la atención esta modalidad porque tiene la virtud de servir prácticamente para cualquier programa de agua, desde saneamiento hasta potabilización, y esto nos lleva al tema de las inversiones condicionadas a la participación de proporciones establecidas por los gobiernos locales y federal. Aquí hay que destacar que buena parte de los subejercicios que existen están en Conagua porque los porcentajes de participación que se pide a los gobiernos locales son relativamente altos –hasta 2010 eran de

hasta 40 o 50%—. Por ello se ha gestionado ante la Secretaría de Hacienda que se reduzcan a niveles de 35 por ciento.

Hasta aquí podemos abarcar el panorama más amplio de la inversión en infraestructura en las diferentes entidades.

En temas más específicos, lo que también encontramos —y aparece constantemente en las evaluaciones de gasto— es la necesidad de reenfocar lo que estamos haciendo en materia de salud, hacer un alto en el camino y dejar de construir hospitales en forma indiscriminada.

Lo que pasó en la Cámara de Diputados en los últimos años es que se mandó a construir una gran cantidad de hospitales, ya sea por parte de la Secretaría de Salud o por parte de las entidades. Ahora tenemos una gran cantidad de hospitales que están a medio operar porque no cuentan ni con el equipo ni con el personal adecuado ni con la infraestructura necesaria.

Lo que seguramente hay que plantear en adelante es un fondo para operación y equipamiento de hospitales. Sería bueno dejar de hacer hospitales durante dos o tres años y enfocarnos a resolver el financiamiento en salud y la operación de las unidades que ya se han comenzado a edificar.

En materia de carreteras, también sería conveniente que la Cámara de Diputados dejara de orientar recursos para satisfacer clientelas locales de diputados que quieren hacer una carretera de un lado a otro, en vez de mejorar con un sentido de red al conjunto de carreteras de las diferentes zonas del país.

Habría que revisar los fondos metropolitanos para dar un sentido a su funcionamiento más estricto y obligar a las zonas metropolitanas a generar proyectos de largo plazo y de mayor visión en rubros como agua o transporte público, temas que, por otro lado, requieren compromisos de inversión a largo plazo.

Varios diputados del PRD tuvieron una reunión con el director del sistema de agua de la ciudad de México. En esa reunión se planteaba que para no correr riesgos de un colapso, tanto en términos de provisión de agua como de drenaje, la ciudad tendría que estar duplicando los niveles de inversión en agua.

Hasta 2011, se invirtieron 2 mil 500 millones de pesos en parte financiados con fondos federales de participación complementaria, pero afrontar realmente este riesgo implicar considerar niveles de inversión de 5 mil millones de pesos por un lapso de 10 años.

Estos planteamientos deberían atenderse con las proyecciones de financiamiento de la Cámara de Diputados para que el gasto de inversión tenga más sentido. Sin embargo, hasta ahora tenemos un gasto de inversión que no necesariamente se construye desde esta perspectiva.

Los desencuentros son más lamentables si consideramos que a veces las entidades vienen a la Cámara a pedir recursos en donde se los pueden dar porque existe el fondo, pero hay una serie de temas que no estamos planteando.

Estos problemas también ocurren en el tema de transporte. Por ejemplo: ¿cuál es el planteamiento federal para apoyar la inversión en transporte?, ¿qué vamos a hacer para que la ciudad de México tenga en la próxima década los tres trenes suburbanos que le faltan y para continuar la red de metrobús?, ¿cómo vamos a lograr que Monterrey expanda su Metro?, ¿cómo haremos que Guadalajara consolide esta mezcla entre metrobuses y trenes suburbanos que ya comenzó a desarrollar?

Estos son planteamientos de largo plazo que no se han hecho, y ello tiene que ver con la poca capacidad institucional de la propia Cámara de Diputados que no genera mecanismos de análisis de mediano plazo.

La meta, al final, será asignar el gasto, pero podemos lograr que esta asignación esté menos sujeta a presiones políticas a partir de discusiones y planteamientos más informados.

El foro cuyo contenido se presenta en esta publicación tiene ese sentido de mediano plazo: generar información y análisis que puedan guiar la actuación de los diputados cuando crean fondos y reasignan el gasto.

Desarrollo regional y competitividad en México se terminó de imprimir el 18 de junio de 2012 en mc editores, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, México, D.F., 04530. Tèl. (55) 5665 7163. El tiraje consta de mil ejemplares.

Este libro es resultado del seminario “El desarrollo regional y competitividad en México: legislación y agenda pendiente”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en colaboración con la Comisión Especial para la Competitividad y la Comisión Especial para el Desarrollo de Microrregiones en la LXI Legislatura.

Los trabajos que se presentan en la obra abonan en la reflexión de la agenda del desarrollo desde la perspectiva urbana y territorial. Para ello, el libro se divide en dos partes: en la primera se analizan los enfoques para el estudio del desarrollo regional y cómo éstos se han aplicado en el diseño de las políticas públicas en nuestro país; en la segunda se pone énfasis en las desigualdades regionales y su relación con el desarrollo humano en México.