

# Política de desarrollo regional como instrumento para la reducción de la desigualdad social

Javier Delgadillo Macías  
Investigador Titular del IIEc-UNAM

[javierdelma@gmail.com](mailto:javierdelma@gmail.com)

LXII LEGISLATURA. H. CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN ESPECIAL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

1er. FORO DE POBREZA Y DESARROLLO REGIONAL

MESA 3:

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL CON EL ENFOQUE DE COMBATE A LA POBREZA:  
PERSPECTIVAS AL NIVEL FEDERAL Y LOCAL, 2013-2018.

25 de septiembre de 2013

# ***¿ A qué nos referimos cuando hablamos de política regional ?***

Responsabilidad de la acción pública en la promoción del desarrollo regional.

- ***¿De qué planeación hablamos? (Una concepción territorial que oriente el desarrollo urbano y rural de todos los estados y todos los municipios, a favor de la población local)***
- ***¿A qué dimensiones nos referimos? (Un enfoque espacial múltiple y de horizontalidad en las relaciones institucionales y gubernamentales)***
- ***¿Qué institucionalidad se requiere? (Claridad en la tarea de hacer administración pública, reducir la desigualdad social e impulsar gobernanza territorial)***
- ***¿Cuál gobierno y qué gobierna? (El Estado, garante del interés nacional, y el gobierno, responsable del desarrollo regional)***
- ***¿El territorio como sujeto de la acción pública? (un enfoque transversal para integrar y no sólo sectorizar el tema del desarrollo: la población debe ser el centro de la actuación pública)***

# La desigualdad, vértice de la intervención pública regional

Desigualdades

Desequilibrios

Asimetrías

Disparidades

Polarización

Exclusión

Inequidades

Diferencias

Divergencias

## Convergencia de factores regionales

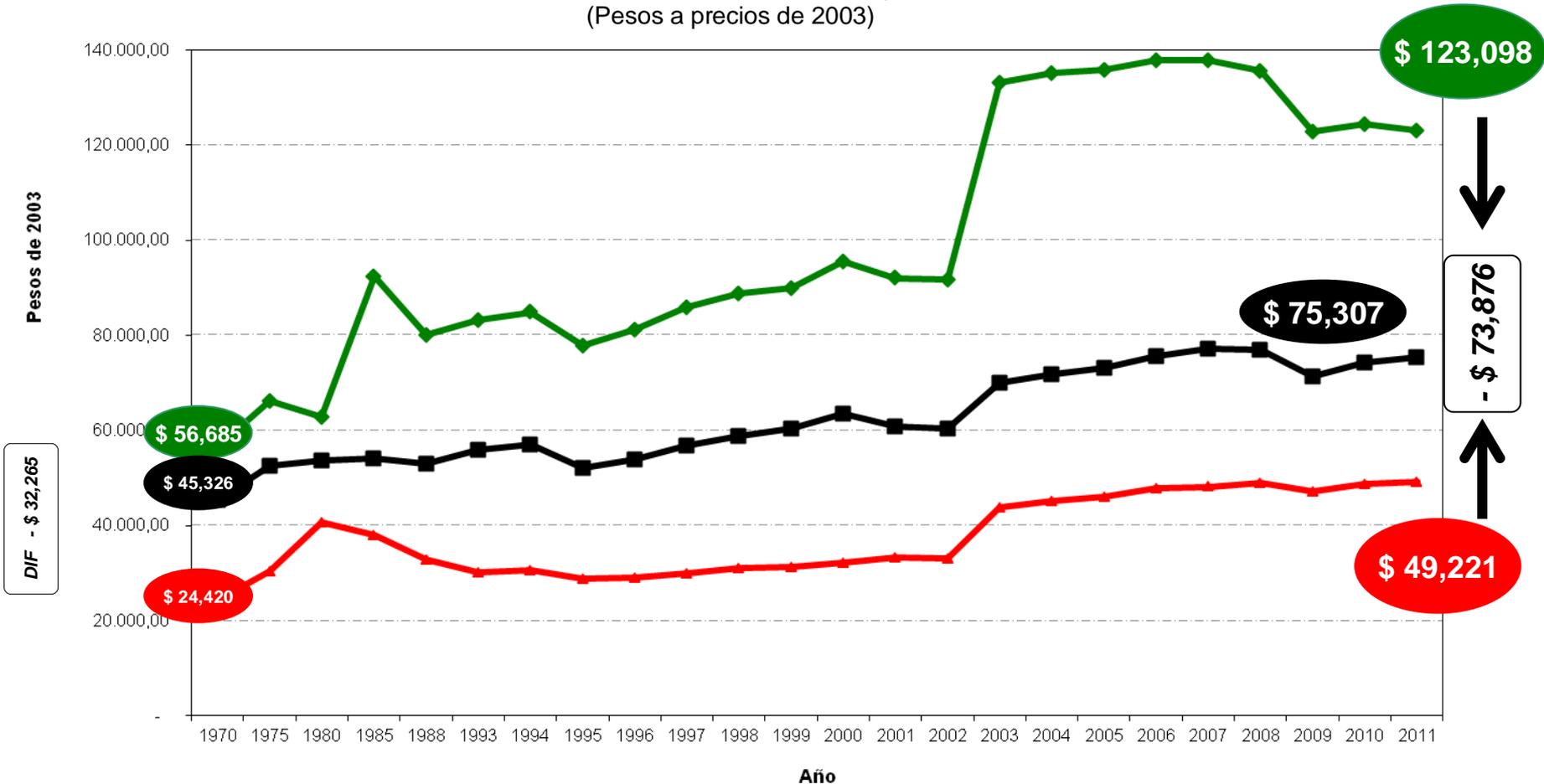


## Índice de desarrollo social



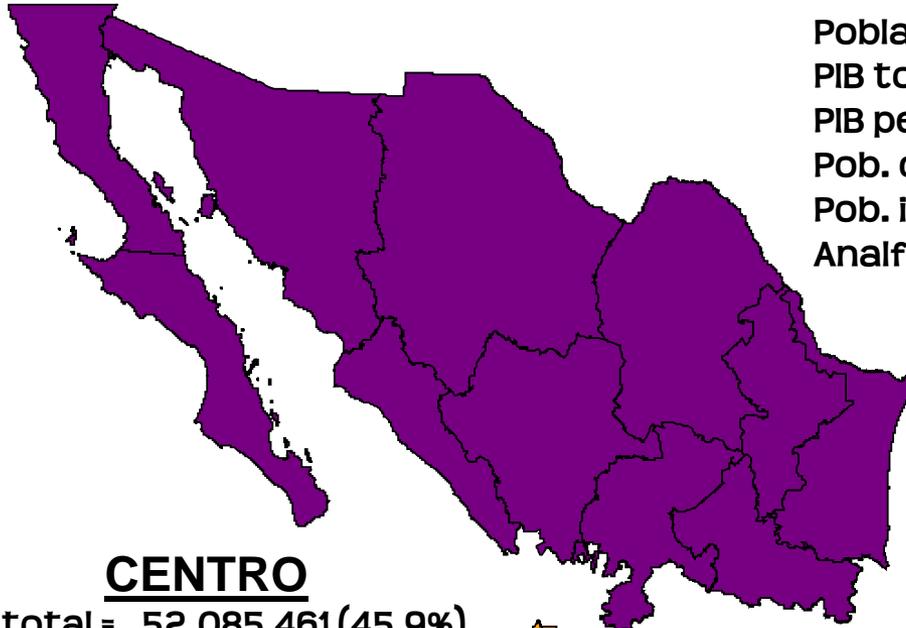
# Desarrollo desigual

México: Los 10 estados más ricos y los 10 más pobres.  
Promedio del PIB per cápita nacional y diferencias  
(Pesos a precios de 2003)



- ◆ PIB per cápita promedio de los estados más ricos (Distrito Federal, Nuevo León, Campeche, Tabasco, Quintana Roo, Coahuila de Zaragoza, Querétaro de Arteaga, Baja California Sur, Tamaulipas, Aguascalientes)
- PIB per cápita promedio nacional
- ◆ PIB per cápita promedio de los estados más pobres (Puebla, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Michoacán de Ocampo, Hidalgo, Tlaxcala, Guerrero, Chiapas, Oaxaca)

# Asimetrías en el desarrollo de las regiones



## CENTRO

Población total = 52,085,461 (45.9%)  
PIB total = 48.4%  
PIB per cápita = \$ 6,906 dólares/año  
Pob. c/ingresos < 2 sal. mín. = 38.6%  
Pob. indígena = 2.6%  
Analfabetismo = 8.4%

## NORTE

Población total = 29,372,809 (25.9%)  
PIB total = 29.7%  
PIB per cápita = \$ 7,508 dólares/año  
Pob. c/ingresos < 2 sal. mín. = 35.8%  
Pob. indígena = 2.3%  
Analfabetismo = 6.9%

## SUR-SURESTE

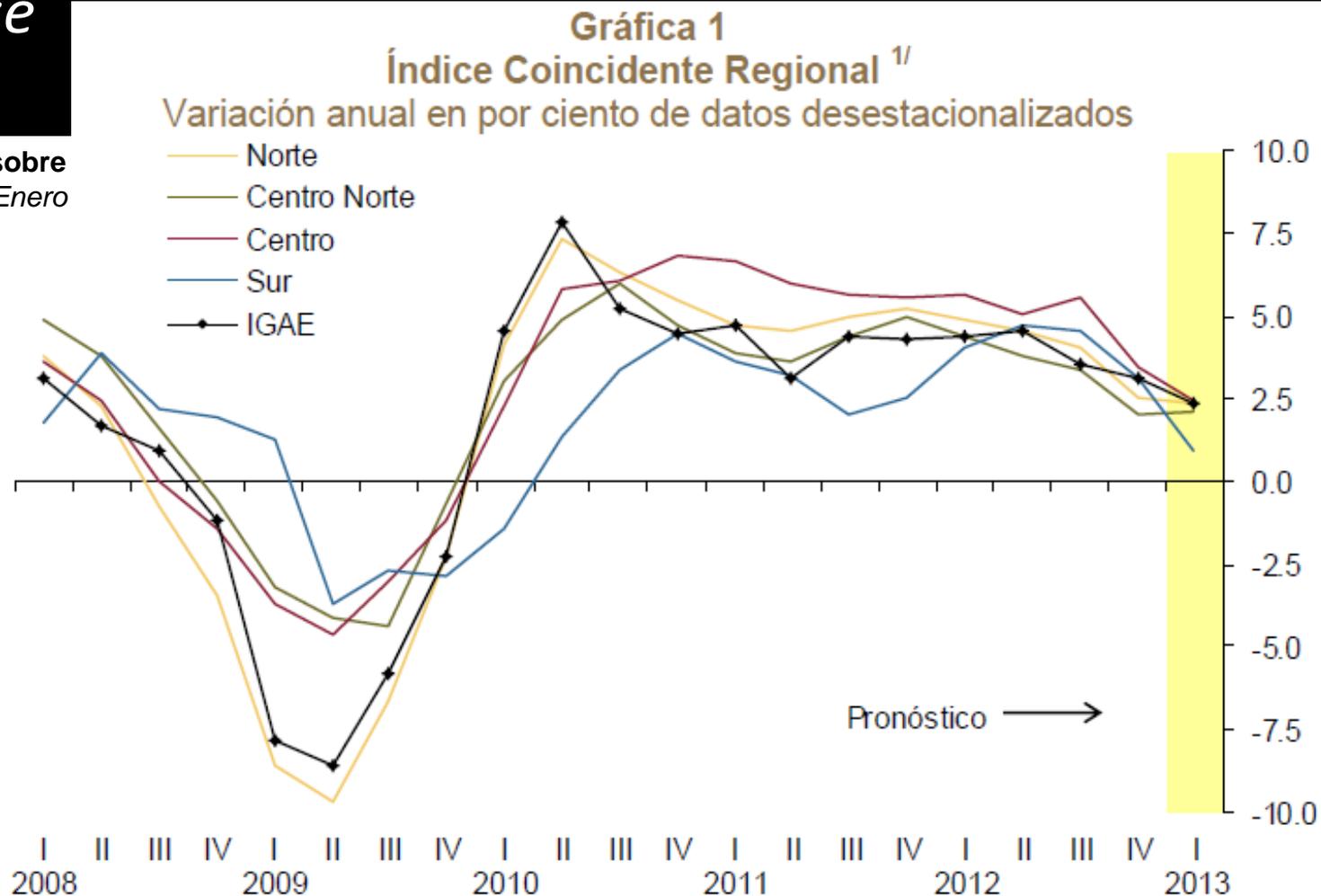
Población total = 32,100,329 (28.3%)  
PIB total = 21.9%  
PIB per cápita = \$ 5,068 dólares/año  
Pob. c/ingresos < 2 sal. mín. = 58.9%  
Pob. indígena = 17.1%  
Analfabetismo = 17.6%

### Fuentes.

- Población: INEGI. ENOE. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre, 2011.
- PIB: INEGI. 2011.
- Ingreso: INEGI. ENOE. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre, 2011.
- Población Indígena: INEGI. Censo de Población y vivienda 2010.
- Analfabetismo: INEGI. Censo de Población y vivienda 2010.

# La economía se desacelera

Banco de México: Reporte sobre las Economías Regionales Enero - Marzo 2013.



<sup>1/</sup> Los valores del indicador en el primer trimestre de 2013 corresponden a un pronóstico.

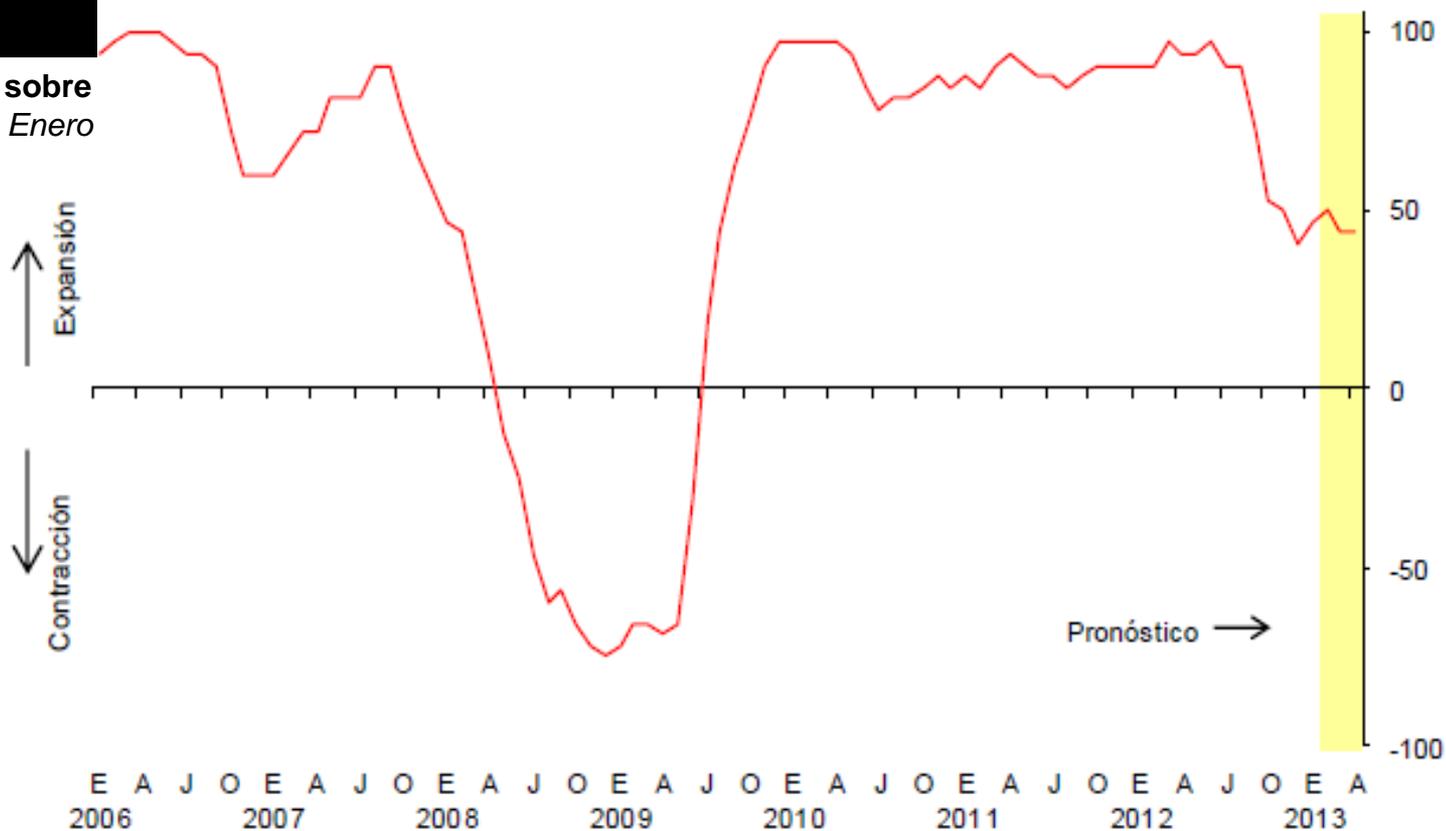
Fuente: Estimaciones del Banco de México con base en datos desestacionalizados del IMSS y del INEGI.

En todas las regiones del país la tasa de expansión de la actividad económica continuó moderándose, siendo esto más acentuado en la región sur. En el norte, centro norte, centro y sur la variación anual del ICR fue, respectivamente, 2.4, 2.1, 2.4 y 1.0 por ciento durante el trimestre de referencia y 2.5, 2.0, 3.4 y 3.1 durante el trimestre previo. En contraste, durante 2012 en promedio las cifras correspondientes fueron 4.0, 3.4, 4.9 y 4.1 por ciento.

# La economía se desacelera

Banco de México: Reporte sobre las Economías Regionales Enero - Marzo 2013.

Gráfica 5  
Índice de Difusión de la Actividad Económica Estatal <sup>1/</sup>



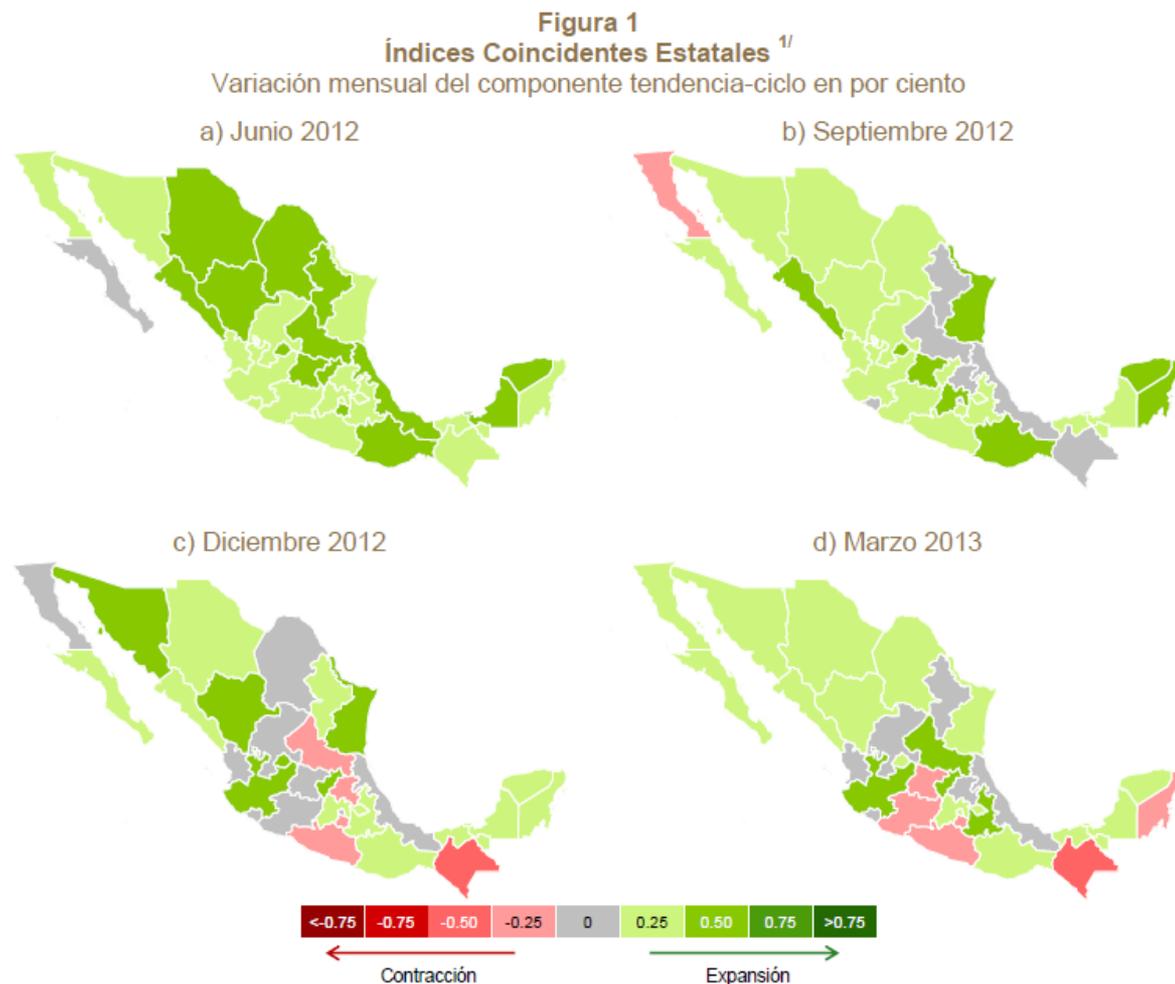
1/ Los valores del indicador en el primer trimestre de 2013 corresponden a un pronóstico.

Fuente: Estimaciones del Banco de México basadas en los índices coincidentes estatales que elabora el Banco de México con datos del IMSS e INEGI.

El debilitamiento en el ritmo de crecimiento económico con respecto al observado en promedio durante 2012 afectó a un número relativamente elevado de entidades federativas. El Índice de Difusión de la Actividad Económica Estatal, desarrollado por el Banco de México y que mide la proporción neta de estados que registraron una variación mensual positiva en sus indicadores agregados de actividad económica, exhibió un deterioro desde mediados de 2012.

# La economía se desacelera

Banco de México: Reporte sobre las Economías Regionales Enero - Marzo 2013.



El patrón regional de desaceleración en el ritmo de crecimiento económico que se observó desde mediados de 2012 se ilustra en la Figura 1. Al cierre del tercer trimestre de 2012 la mayoría de los estados del norte, así como algunos estados del centro norte, centro y sur, exhibían una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico con relación al observado al cierre del trimestre previo (Figuras 1a y 1b). Durante el cuarto trimestre de 2012 la moderación del crecimiento económico se extendió a la mayoría de las economías estatales en las cuatro regiones del país (Figura 1c). Finalmente, hacia el final del primer trimestre de 2013 las señales más fuertes de desaceleración se observaron en el sur y en algunos estados de las regiones centro y centro norte del país (Figura 1d).

# *Un enfoque centrado en las potencialidades de los territorios regionales*

*La ocupación del territorio mexicano, su organización y necesaria transformación, requieren de un proceso dirigido de planeación y participación regional, en y desde los distintos niveles de gobierno y de las políticas públicas diseñadas para su consecución.*

Esta forma de ver al territorio nacional a través de sus regiones exige también acercar el conocimiento y la información a las propias regiones estableciendo criterios, prioridades y propuestas de actuación desde el ámbito público federal.

## *Necesario un cambio de enfoque...*

*Si bien las megaciudades han sido objeto de más atención, es preciso considerar a fondo las condiciones de las áreas de menor magnitud.*

*Contrariamente a la creencia general, lo probable es que el grueso del aumento de la población ocurra en ciudades medianas y pequeñas.*

*Frente a rezagos... ensamblar estrategias nacionales con agendas y objetivos regionales y estatales*

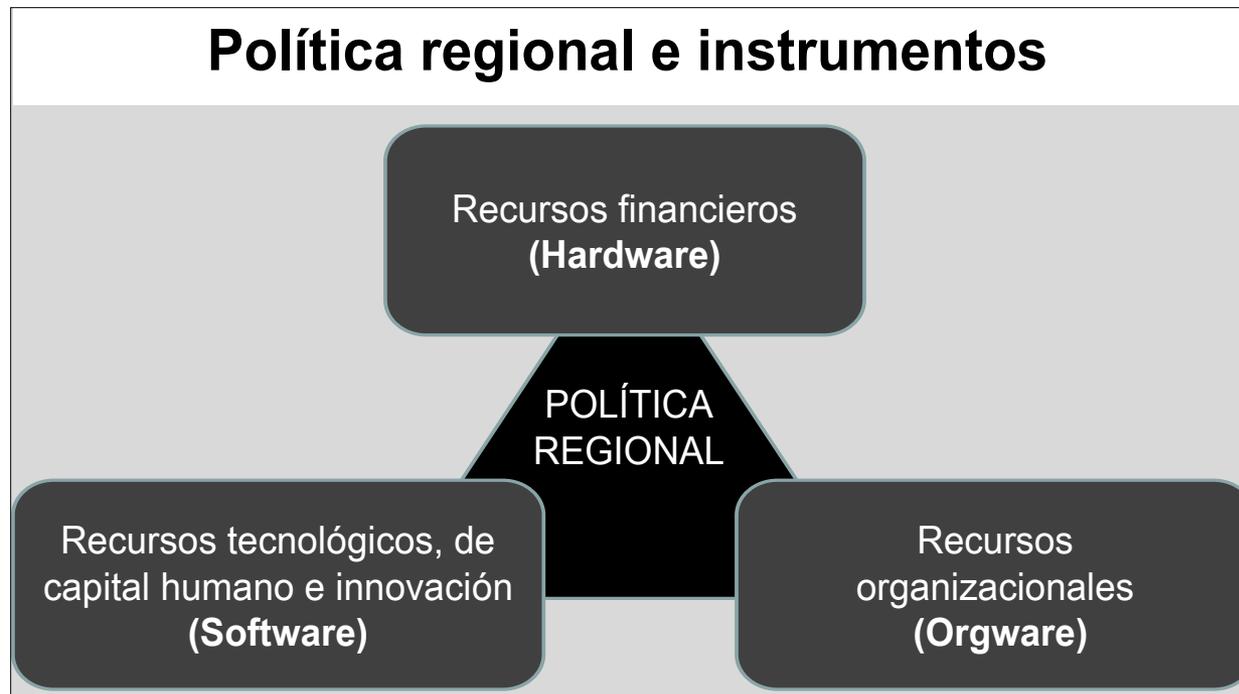
Existe un desfase en contenidos y grados de evolución de las diversas agendas para el desarrollo regional, sean iniciativas estatales o regionales.

... y un desfase mayor entre los avances locales y el rezago a nivel federal en la consolidación de una estrategia con agendas y metas.

# La acción pública ante los retos de la desigualdad regional

Las **políticas públicas** no son un fin en si mismas, sino que son un medio, utilizado por el Gobierno de turno, para dar respuesta a una problemática económica-social específica.

Las **políticas públicas** no se producen en el vacío: no sólo nos informan del ambiente socioeconómico, sino también del *Estado*. Más que las recetas de gobierno son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental... Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico (*I. Meny y J.C. Thoening, 1992*)



# *La institucionalidad debe ser clave del desarrollo regional*

A pesar de la trayectoria de consolidación de política intergubernamental entre instituciones del Estado, todavía no existen las instituciones del sistema federal y persisten varios obstáculos:

- la centralización del gasto público y de la recaudación tributaria;
- el sesgo sectorial;
- el modelo agotado del diseño institucional del municipio;
- el poder descontrolado de los gobernadores.

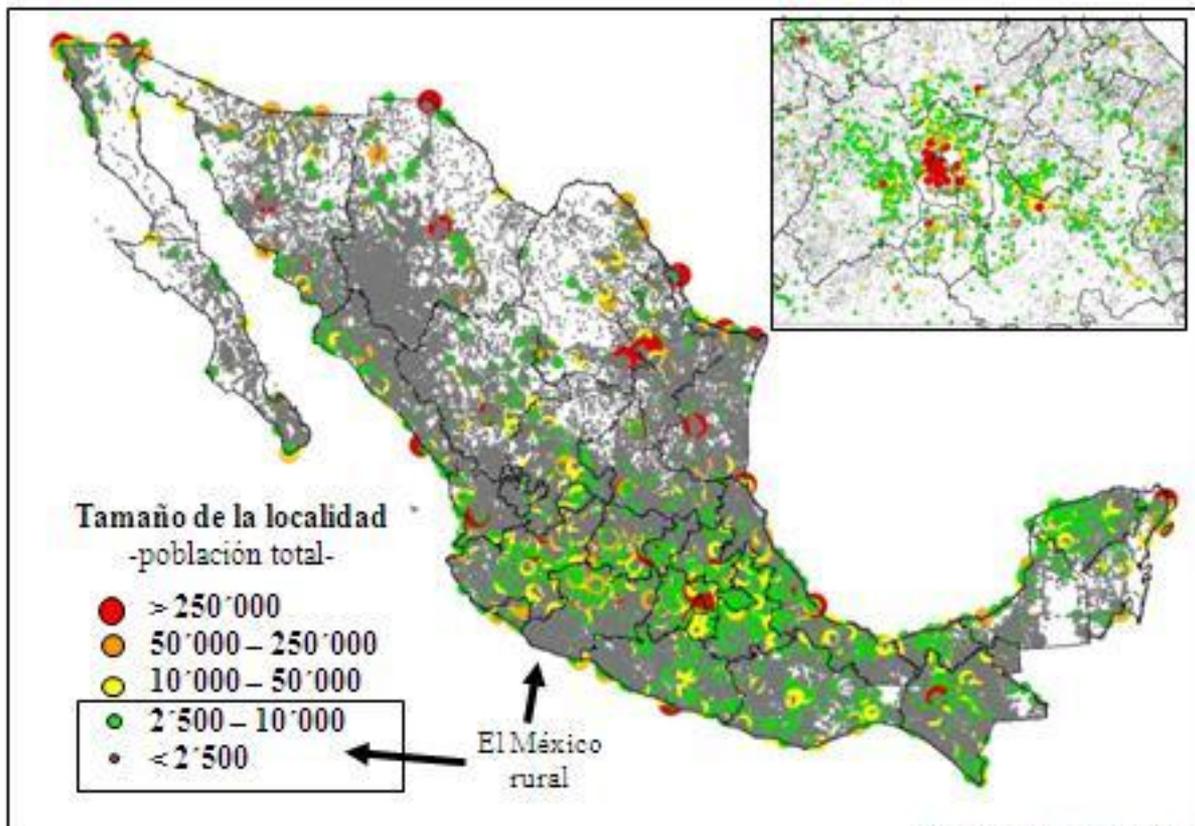
Han surgido formas supletorias de las instituciones como la Conago o las asociaciones municipales pero no están reconocidas en el marco jurídico nacional donde no existen las bases para la colaboración intermunicipal.

# El contexto rural

MÉXICO: Población de 116 millones de personas y de ellas 29 millones se considera rural.

*La distribución geográfica de las localidades rurales es muy dispersa (67.8 % de las localidades son menores a 50 habitantes).*

*Las familias campesinas representan una cuarta parte de la población nacional y la pobreza afecta a más del 60% de ellas.*

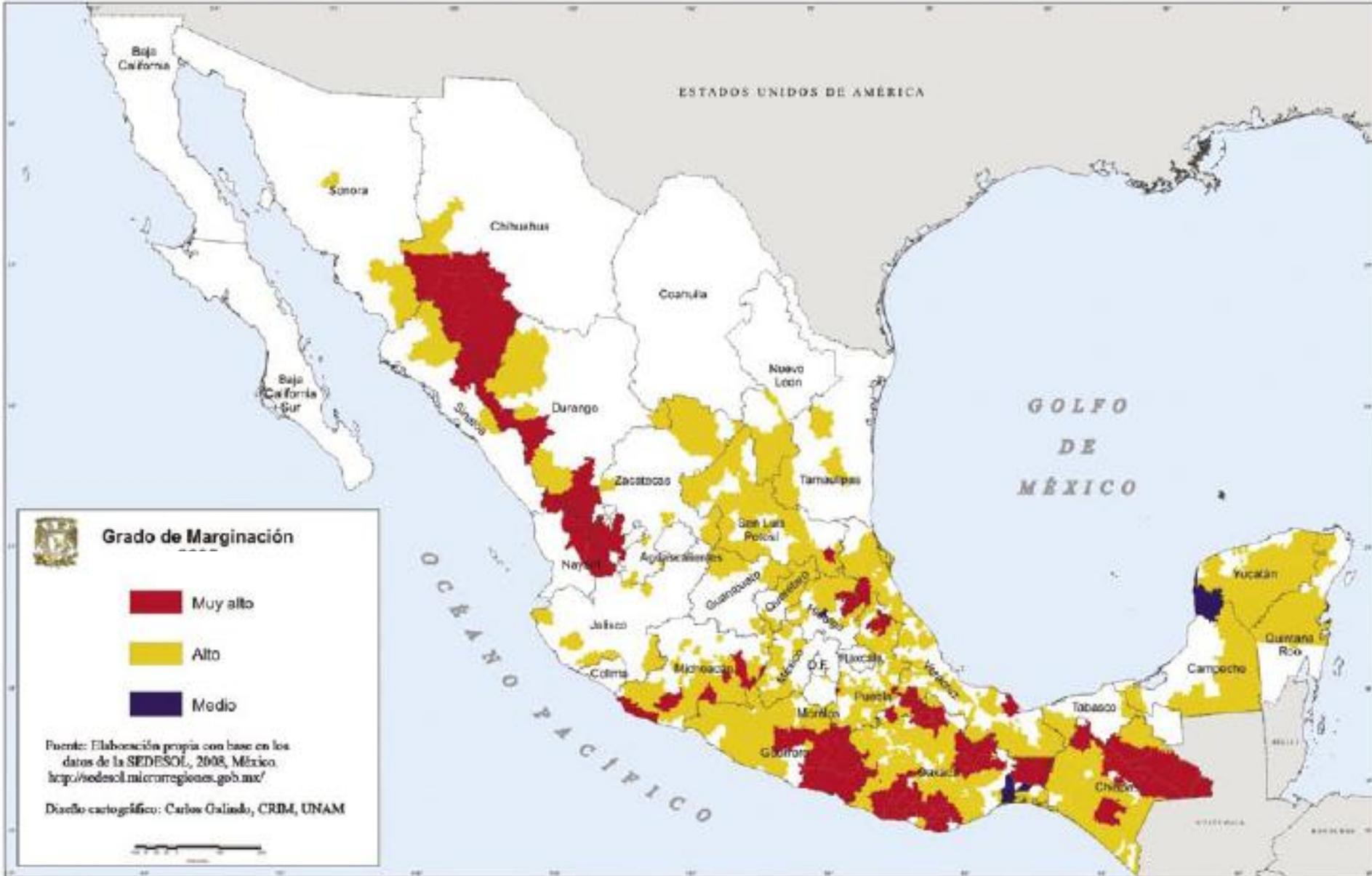


Fuente: Delgadillo, 2012

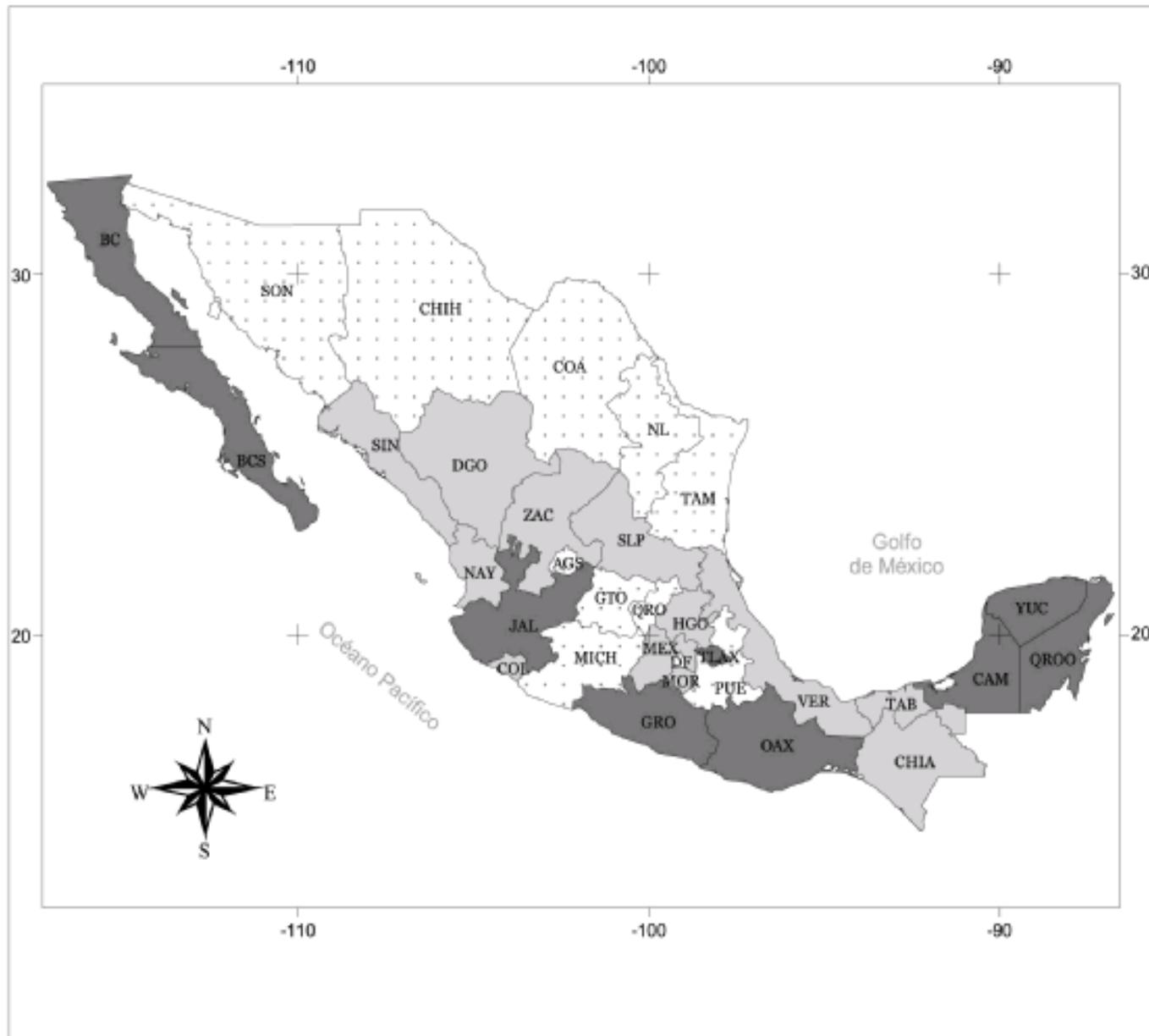
*El sector agropecuario contribuye con el 16.4 % de la población ocupada total del país.*

Dos de cada tres habitantes en el sector rural viven en zonas de alta marginación, no cuentan con servicios básicos de agua, drenaje, energía eléctrica y carecen de acceso a la educación y servicios de salud elementales.

# Áreas de atención prioritaria



# PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD REGIONAL



Evaluación de los estados de acuerdo a impactos del TLCAN

- Favorecido
- Estancado
- En retroceso

Estados

200 0 200 400  
Kilometros

Autor: Javier Delgadillo Macías  
Elaboró: Rafael A. Olmos Bolaños

Fuente: Elaboración propia.

# Cambios en la orientación de la gestión territorial

*Planificación regional*

*Planificación urbana*

*Planificación económica*

*Planificación ambiental*

*Ordenamiento territorial*

*Desarrollo con enfoque territorial*

*Gestión / Participación*

*1940*

*1950*

*1960*

*1970*

*1980*

*1990*

*2000*

*2010*

*2012*

*(Adaptado de Massiris, 2002)*

## *Propósito de la estrategia de desarrollo regional*

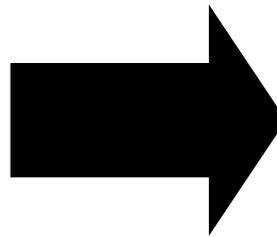
*Disminuir la brecha de los desequilibrios regionales como imperativo para resolver el problema de la pobreza y el rezago social*

*Impulsar el desarrollo nacional mediante el aprovechamiento de las potencialidades de cada región*

# *Medios para impulsar la estrategia*

El desarrollo regional implica la consolidación de capacidades organizativas para un desarrollo endógeno más centrado en las propias regiones

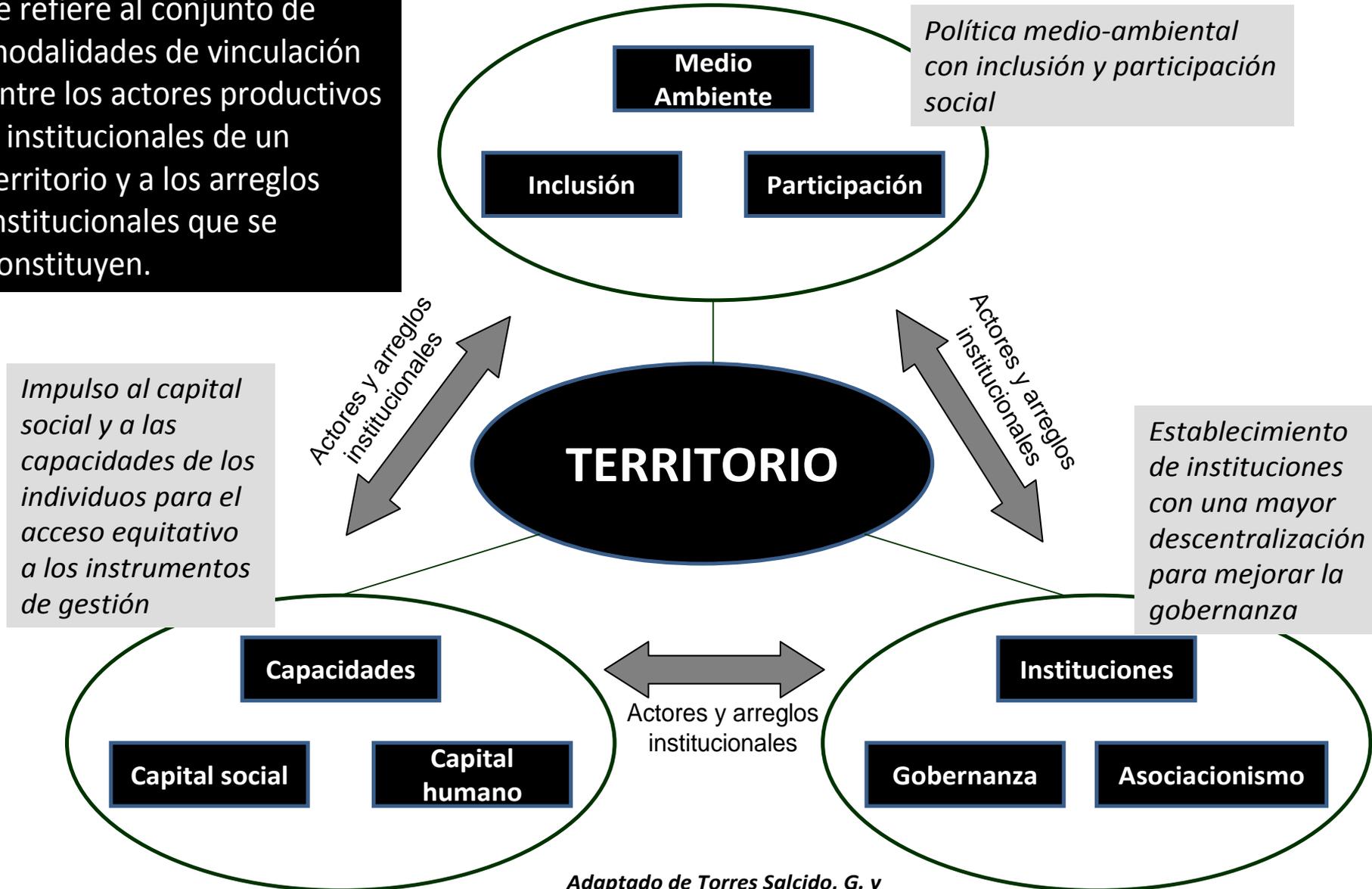
La articulación y focalización territorial de los medios sectoriales requiere plantear el esquema de coordinación intersectorial e intergubernamental en que se fundará su implementación



Establecer espacios de participación orgánicos y distribuidos en la toma de decisiones y en la adopción de acuerdos interinstitucionales e intergubernamentales

# Promover la gobernanza territorial

La “**gobernanza territorial**” se refiere al conjunto de modalidades de vinculación entre los actores productivos e institucionales de un territorio y a los arreglos institucionales que se constituyen.



Adaptado de Torres Salcido, G. y Ramos, Chávez, H., 2008.

# *Consolidar una estrategia nacional para el desarrollo regional*

- 1. Una política regional que privilegie la reducción de divergencias entre las regiones del país y ayude a crear las condiciones para que las regiones potencien su desarrollo e incrementen su contribución a la economía nacional.**
- 2. La política nacional de desarrollo regional debe tener una naturaleza orientadora.**
- 3. Considerar las nuevas condiciones económicas.**
- 4. Una eficiente regionalización, base de la política de desarrollo regional.**
- 5. Establecimiento de alianzas entre municipios y reforma al modelo institucional de municipio.**
- 6. Visión desde los territorios y no sólo sectorial.**
- 7. Desarrollo de capacidades locales.**
- 8. Atender con prioridad regiones rezagadas.**
- 9. El desarrollo regional no es asunto exclusivo del gobierno.**
- 10. Creación de un órgano institucional para la promoción del desarrollo regional.**