

Promoción del Desarrollo Regional y Combate a la Pobreza. Reflexiones sobre Experiencias Recientes

Mario M. Carrillo Huerta
ICGDE-BUAP

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha propuesto, y ha sido ampliamente aceptado que el desarrollo sea concebido como un proceso de mejora en la calidad de vida de la sociedad, y por lo tanto, se reconoce que involucra muchos otros aspectos aparte del estrictamente económico. (Carrillo, 2002).¹ Así concebido, el desarrollo requiere para su impulso, que la sociedad y sus gobiernos colaboren para diseñar e implantar políticas que promuevan el avance en el bienestar de todos los sectores sociales y en todos los aspectos de la vida social.

En este Foro se ha visto ampliamente la forma en que ha evolucionado la pobreza en las diferentes entidades de México, y los resultados de la medición profesional del fenómeno indican que en términos generales, la pobreza se agudiza en las entidades donde no se destaca el crecimiento urbano, y se trata de abatir con política social de efectos de corto plazo. Por otro lado, cuando se toman en cuenta otras mediciones, tales como el ingreso *per capita* o el índice de desarrollo humano, para identificar el desarrollo, se observa que recientemente, este fenómeno ha sido regionalmente desequilibrado, a favor de las áreas metropolitanas o altamente urbanas, y en detrimento de las zonas relativamente menos urbanizadas. (Carrillo, 2012)²

En esas condiciones, es de esperar que las sociedades y sus gobiernos intervengan para promover la implantación de políticas y programas de todo tipo, que ayuden a resolver las desigualdades que por su naturaleza provoca el sistema de mercado entre grupos dentro de una sociedad, y entre las sociedades de diferentes regiones. Pero también es de esperar que dicha intervención sea permanente y sistemática, guiada por objetivos sociales claros y consensuados, y usando las herramientas más modernas de promoción que ofrece al área de estudio, tales como la planeación estratégica.

El objetivo central de esta participación, es sugerir una estrategia de promoción del desarrollo, centrada en la aplicación de política social y económica que, además de resolver problemas de pobreza en el corto plazo, permitan sentar las bases para su eliminación en el mediano y largo plazos, incluidas políticas sociales a favor de la educación, y la promoción del desarrollo regional orientada a las actividades con los mayores impactos locales en las

¹ Pero además, también se ha propuesto recientemente que ya no se puede hablar simplemente del 'desarrollo', sino que su definición debe llevar siempre los calificativos de sustentable y equitativo. (Urquidí, 2001). Sobre el aspecto específico de la sustentabilidad del desarrollo, ésta se abordó en un inicio como relacionada solamente con el medio ambiente natural, y específicamente con los problemas que resultan del descuido humano en su relación con el medio ambiente, que ha acompañado a un proceso relativamente rápido de crecimiento poblacional y urbano al nivel mundial, y que se ha reflejado en problemas fuertes de contaminación y de inadecuada explotación y uso de recursos naturales. Actualmente, es un requisito del proceso del desarrollo en general.

² No quiero decir con esto que las zonas metropolitanas no tengan problemas de desarrollo; por supuesto que las tienen. Pero son precisamente eso: problemas que trae como consecuencia el desarrollo, tales como el rezago social de algunos grupos, o la contaminación ambiental producida por todos, entre muchos otros problemas.

regiones. Todo ello, sobre la base de reflexiones personales derivadas de algunas experiencias de acciones o investigaciones realizadas recientemente.

Específicamente, y atendiendo el tema de la mesa de discusión en la que estamos participando, en este trabajo se consideran algunos resultados de investigaciones que sugieren que: a) la pobreza se asocia más con las zonas menos urbanizadas; b) que la planeación regional, es factible al nivel microregional, y; c) que la política social a favor de la educación puede ser una buena opción de ayuda en el combate a la pobreza en el mediano y largo plazo.

La participación consta de seis secciones. En la sección II, se ofrecen algunos comentarios sobre los fundamentos teóricos de la política social, que es la que se ha seguido preponderantemente para combatir a la pobreza en el corto y quizás en el mediano plazo. En la sección III, se comentan los impactos esperados de la educación en el desarrollo. En la sección IV, se presenta el resumen de un estudio sobre la relación entre el desarrollo urbano y la pobreza con datos del año 2000, para el caso de los municipios del estado de Veracruz. En la sección V, de manera también resumida, se ofrecen algunos comentarios sobre la planeación regional al nivel nacional y de mesoregiones, y se incluye un ejercicio completo de planeación microregional del desarrollo, realizado para una región del estado de Guanajuato, compuesta por algunos municipios de la entidad. En la sección VI y última, se ofrecen un resumen y algunas reflexiones finales.

II. LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Aunque se ha considerado que la política social, como gestión gubernamental, existe en todos los países del mundo, su importancia crece en los menos desarrollados, o en donde las carencias de bienes y servicios, públicos y privados son mayores en términos relativos al tamaño y niveles de bienestar de la población. Sin embargo, la importancia que los diferentes gobiernos pueden asignar a sus programas sociales, seguramente dependerán de la concepción que tengan sobre lo que debe ser el fundamento y los objetivos de la Política social. En lo que resta de este apartado se hace un recorrido conceptual sobre lo que ha sido considerado como política social, y lo que puede esperarse como su evolución más probable.

II.1. La Base Conceptual de la Política Social³

Para Ricardo Montoro (1997), no existe una definición única de lo que es Política Social, porque todas las definiciones están cargadas de ideología. Al citar a Donati (1985), Montoro acepta que “...existen tantas definiciones de Política Social como autores han escrito sobre el tema.” (p. 33)

No obstante lo anterior, este último autor acepta que “...en términos genéricos, con los que prácticamente cualquiera estaría de acuerdo, por Política Social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población...” (p.34) Y también, que en términos convencionales, las necesidades tradicionales básicas incluirían la salud, el derecho al trabajo, la educación, o las jubilaciones dignas, a las que se añadirían

³ El recuento conceptual incorporado aquí, está fuertemente basado en un trabajo de Ricardo Montoro Romero, de la Universidad de Valladolid, España, donde se ofrece un concentrado de fundamentos teóricos de la Política Social, bastante ordenado y completo. (Ver: Montoro, 1997)

algunas más recientes, tales como la defensa del medio ambiente, la protección del menor, la vivienda, la defensa de la igualdad de género, y la protección a la tercera edad, e incluso, todavía más recientes, la defensa de ciertos comportamientos sexuales y formas matrimoniales no convencionales.⁴

Por otro lado, Montoro (1997) argumenta que la idea de la Política Social ha sido ligada siempre a la figura del Estado, y que, de hecho, podría entenderse “...como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y, por otro, conseguir alcanzar un grado de equiparación social...bajo la forma de ese *bienestar colectivo* que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde el final de la II Guerra Mundial.” (p.35)

II.2. Las Categorías Definitivas de la Política Social

Montoro (1997) argumenta que son cuatro los parámetros principales, sin los cuales no podría entenderse el significado de la Política Social: 1) el concepto de Estado Social; 2) la idea del Estado de Bienestar (*Welfare State*); 3) la concepción liberal del orden social y económico, y; 4) la concepción social-demócrata de dicho orden social.⁵

1) *El Estado Social*. Para entender este parámetro, el autor se suma a la propuesta de García Pelayo (1982), en el sentido de que “...en términos históricos y generales, debemos entender el Estado Social como el intento de adaptación del Estado tradicional (también conocido como estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial, con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos.” En otras palabras, se puede presentar al Estado Social, “...como un proceso de estructuración de la sociedad por el estado, al mismo tiempo que se registra un proceso constante de estructuración del Estado por la sociedad.” (p. 35).

Como resultado de esa estructuración mutua Estado-sociedad, se tiene el pase del reconocimiento de los derechos formales, tales como la libertad, la igualdad ante la ley, la propiedad individual, la seguridad jurídica (que no cuesta nada implantarlos), característico del Estado democrático liberal, al reconocimiento adicional de los derechos materiales, que sí cuesta recursos realizarlos (tales como el derecho a recibir educación, salud, vivienda), característicos del Estado social. Como argumenta Montoro (1997), “El supuesto elemental del que parte el Estado social es que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino términos que se implican de manera recíproca...: no hay sociedad sin individuo, ni individuo sin sociedad.”(p.37)

2) *El Estado de Bienestar*. Este parámetro parte de un Estado Social, pero va más allá para no solamente reconocer los derechos formales y materiales de la sociedad, sino

⁴ Como puede verse, esas preocupaciones existen, aunque en grados diversos, en todas las sociedades del mundo, independientemente del régimen político imperante. Montoro (1997), refiriéndose a la Política Social comenta que “...resulta difícil o imposible identificarla perfectamente con un sistema o régimen político específicos...(y)...bajo muy distintas formas...se adapta a regímenes que, incluso, son claramente contradictorios entre sí. Se puede hablar de Política Social en un sistema de carácter neoliberal, y también en otro del tipo de socialismo real...(y)...se mueve con holgura en los sistemas de influencia social-demócrata moderada o radical” (pp.34-35)

⁵ En estricto sentido, debería de hablarse también de la concepción socialista (proponente del socialismo real). Sin embargo, puede decirse que, a partir de 1989 con la caída del muro de Berlín, fueron siendo cada vez menos los países que lo practiquen de manera integral.

también a reconocer y procurar su bienestar. Utilizando el ejemplo del Estado de Bienestar británico de posguerra, que propone Mishra (1990), Montoro (1997) argumenta que dicho Estado "...se configuró sobre un gran principio: los gobiernos de las naciones tendrían el derecho y también el deber de intentar garantizar a todos los ciudadanos lo que vagamente se entiende como *un nivel de vida aceptable en sus mínimos*...No se trataba ya de lograr una exacta y precisa sociedad de iguales, sino de evitar claras desigualdades.”(p.39).⁶

Desde ese punto de vista, según Mishra (1990), los tres grandes objetivos del Estado de Bienestar en su formulación más clásica y extendida son: 1) lograr el pleno empleo; 2) ofrecer servicios sociales de carácter universal, y; 3) ofrecer una red de asistencia social, que ofrezca la seguridad última al sistema social.

3) *La Influencia del Liberalismo*. Como concepción teórico-ideológica, el liberalismo ha influido en la definición de la línea de orientación de la Política Social del Estado, hacia el bienestar individual. Montoro (1997) resume las tesis liberales en las siguientes cinco: 1) El crecimiento del sector público, y la creciente intervención del Estado en la sociedad civil y en la economía, son ampliamente criticables; 2) La Política Social que desarrolla programas de intervención social, amenaza y coarta la iniciativa personal e individual, y deforma el libre juego de las fuerzas del mercado; 3) El esfuerzo corrector del Estado, que busca supuestamente la igualdad entre los ciudadanos, es equivocado y peligroso, ya que, a la larga, genera mayor pobreza y mayor desigualdad; 4) Es más razonable dejar jugar libremente las fuerzas del mercado y las fuerzas de iniciativa propia de la sociedad civil, capaces de pedir a cada individuo lo mejor de sí mismo, y; 5) A la larga, la economía crecerá eliminando la intervención estatal, lográndose con ello un mayor bienestar y riqueza generalizada.

Así, la concepción liberal privilegia el bienestar individual, y exige que el individuo se pueda mover con la mayor libertad posible en la estructura de una sociedad con igualdad de oportunidades, sin buscar la igualdad de resultados, que ha sido un objetivo utópico e inalcanzable en muchos casos.⁷

4) *La Influencia de la Social-Democracia*. Esta opción, que es la más conocida y actual de tendencia socialista, representa a una situación política en la que se descarta "...el cambio revolucionario y aceptan los procesos de reformas que pueden conseguirse en el marco de un régimen parlamentario democrático donde compiten distintos partidos y orientaciones políticas.” (Montoro, 1997; 41). Desde esta perspectiva, la Política Social significa la intervención directa del sector público (gobierno) en la promoción del bienestar social de los individuos, con el objetivo de disminuir o eliminar las desigualdades o la inseguridad, sobre todo en las áreas o ámbitos más proclives a generarlas.⁸

⁶ Esto, según Mishra (1990), implicaba la acción del estado en tres ámbitos: 1) la regulación de la economía de mercado, buscando la creación de un nivel alto y estable de empleo de mano de obra; 2) el compromiso estatal de proveer pública e igualitariamente, una serie de servicios con carácter universal, incluidos la educación, el ingreso, la salud, y la vivienda y otros servicios de carácter personal, para evitar la marginación, y; 3) la responsabilidad de ofrecer una red de seguridad con servicios asistenciales, sobre todo para aliviar los casos de clara pobreza, inadmisibles en una "...sociedad civilizada”. (p.39).

⁷ Así, según Montoro (1997), la perspectiva liberal clásica acusa a la Política Social de construir un sistema que: representa una restricción de las libertades; es un ejemplo de ineficacia burocrática, y; es excesivamente costosa. Por otro lado, según ese autor, la perspectiva neoliberal más reciente se inclina por posiciones más moderadas, proponiendo que se reequilibre la Política Social teniendo en cuenta el mérito, la productividad, la profesionalidad, y manteniendo el espíritu de igualdad de oportunidades (no de resultados). (p.41)

⁸ Tradicionalmente, el elemento que ha generado más desigualdades ha sido la operación libre de las fuerzas del mercado, por lo que las políticas sociales de la social-democracia han tenido una orientación hacia la

II.3. Modelos de Política Social

Sin duda, los cuatro parámetros definitorios de la orientación de la Política Social pueden interactuar a la hora de su aplicación, por lo que algunos autores han optado por agrupar las políticas en modelos más generales, atendiendo a su enfoque dominante. Montoro (1997) las agrupa en dos tipos de modelos fundamentales.⁹

1) De acuerdo con el primer tipo de modelos, el autor identifica cuatro formas en que se pueden presentar las políticas sociales: a) como caridad; b) como garantía de control social; c) como mecanismo de reproducción social, y; d) como realización del derecho social de ciudadanía.

a) *La Política Social como caridad.* Se da cuando los poderes públicos, sobre la base de consideraciones ético-políticas, intervienen para ayudar a los individuos sumidos en la pobreza, la indigencia o el abandono, y por lo tanto, no pueden competir con los demás. Como tal, la Política Social "...es un remedio puntual, pasajero, sin pretender nada más." (Montoro, 1997; 43)

b) *La Política Social como garantía de control social.* Sucede cuando se usa como instrumento para conseguir el objetivo del control social, que asegure el mantenimiento del orden público, la paz, y la integración social. En este caso, la política social es aplicada por las clases gobernantes que pueden ser de cualquier índole (aristocráticas, oligárquicas, democráticas), sobre una base pragmática, desprovista de consideraciones éticas.¹⁰

c) *La Política Social como mecanismo de reproducción social.* Según Montoro (1997), en esta forma se busca la intervención estatal, pero "...ya no dirigida a cubrir mínimos de subsistencia, enfatizando el control social, sino asumiendo una tarea de mayor envergadura: la Política Social buscará reproducir las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo, reproduciendo de ese modo las relaciones de clase." (p.43)

d) *La Política Social como realización del derecho social de ciudadanía.* Es una forma que descansa en el reconocimiento de los derechos sociales, y por lo tanto, busca aplicarse a la totalidad de la sociedad. Así, opera "...dentro del gran marco jurídico-político, alejada de reflexiones ideológicas, e implica una concepción global que contempla todas las fuerzas y agentes sociales." (Montoro, 1997; 43-44)

2) El segundo tipo de modelos de Política Social, incluye: a) el modelo residual; b) el modelo adquisitivo-ejecutivo; c) el modelo institucional-redistributivo, y; d) el modelo total.

a) *El modelo residual.* Parte del supuesto de que existen dos canales para canalizar y resolver las necesidades de los individuos: el mercado y la familia, de manera que la política social deberá intervenir solo cuando alguno de esos canales fallen en su cometido.

redistribución del ingreso. Sin embargo, recientemente se han identificado otras áreas donde se muestran desigualdades importantes y han generado movimientos sociales tendientes a eliminarlas (feminismo, los jóvenes, las minorías étnicas, o la tercera edad).

⁹ De hecho, este autor considera tres tipos de modelos, aunque solo los primeros dos sean fundamentales. El tercer tipo, que no se comenta en el texto, es el que agrupa a: a) El Modelo formalista, que prescribe la política social sin interesarse en sus resultados; b) El Modelo normativo, que además de prescribir, constata la discrepancia entre norma y resultado, y; c) El Modelo materialista, que aborda el planteamiento y los resultados de la Política Social, sobre la base de las relaciones de clase y de poder en la sociedad.

¹⁰ Citando a Higgins (1980), Montoro (1997;43), afirma que esta forma de política social es un procedimiento para estabilizar la relación entre los ámbitos *productivo* e *improductivo* de la sociedad, sin poner en riesgo la estabilidad del sistema.

Desde este punto de vista, la intervención de las instituciones vinculadas a la Política Social será solo de manera temporal.¹¹

b) *El modelo adquisitivo-ejecutivo*. Basado en las teorías psicológico-económicas que reconocen la eficacia de los incentivos y las recompensas, este modelo afirma que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito del individuo, y de su capacidad productiva (ejecutiva), de manera que deberían actuar solamente como "...auxiliares de las clásicas instituciones del sistema económico, propiciando el bienestar y la seguridad del individuo solo en la medida en que esto contribuya a la riqueza común...". (Montoro, 1997; 44)

c) *El modelo institucional-redistributivo*. La Política Social en este modelo, tiene el objetivo fundamental de la igualdad social. Considera el bienestar social como un valor supremo, y sugiere la intervención directa de instituciones sociales, al margen del mercado y sobre la base del principio de la necesidad.

d) *El modelo total*. Cada vez menos operante, este modelo considera solamente el bienestar social como criterio válido de asignación de recursos, y privilegia la programación (y la planificación) pública como el único método eficaz para promoverlo.

II.4. Comentarios Adicionales sobre la Política Social

Una reflexión que puede derivarse de los elementos teóricos de la Política Social arriba expuestos, es que es una vía para promover el acceso al bienestar (o a una mejor calidad de vida) de los individuos miembros de una sociedad. Vista de esta manera, la Política Social involucra un sinnúmero de variables que pueden incidir en el bienestar (individual y colectivo), incluyendo, por supuesto, variables económicas. Por lo tanto, es factible que la política social necesite utilizar mecanismos económicos para alcanzar los resultados esperados.

De hecho, como propone Montoro (1997), "...a largo plazo, una buena política de inversión y localización empresarial, industrial y de servicios, que fomente el tejido y la actividad productivas, tiene más importancia para la determinación final del nivel de vida de una comunidad que una política de seguridad social basada en los clásicos mecanismos de subvención estatal." (p.46). Sin embargo, cuando esas políticas económicas no tienen lugar en la sociedad, por las razones que fuere, se tiene que intervenir con acciones específicas de política social, si lo que se pretende es promover el bienestar social y evitar las desigualdades.¹²

Aquí, una decisión muy importante tendrá que ver con el tipo de política social que habrá de promoverse, y eso dependerá mucho de si su objetivo es solo de corto plazo, tal que resuelva las necesidades más apremiantes, o tenga la misión de mejorar el nivel de vida en el mediano y largo plazos. Una opción podría ser una política social a favor de la educación que al tiempo que ayude a mejorar las condiciones de vida en el corto plazo,

¹¹ Desde este punto de vista, el objeto real de la Política Social, es "...enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas, y no resolvérselos directamente." (Montoro, 1997;44)

¹² Ricardo Montoro (1997) propone que el futuro previsible de la Política Social puede ser entendido a través del desarrollo de siete pilares fundamentales; a saber: 1) el futuro del Estado de Bienestar; 2) la legitimidad de las necesidades sociales; 3) la vinculación entre bienestar individual y bienestar colectivo; 4) las limitaciones de la economía social del mercado y las exigencias de productividad para las políticas sociales modernas; 5) el nuevo papel de la familia; 6) la nueva consideración del individualismo, y; 7) el nuevo Estado provisor, legislador e inspector. Según ese autor, la forma en que evolucionen esos pilares, determinará el futuro de la política social.

permita sentar las bases para su eliminación en el mediano y largo plazos. En la siguiente sección se ofrecen algunas reflexiones sobre los efectos de la educación en el desarrollo.

III. LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

III.1. Introducción

La contribución de la educación a la mejora de la calidad de vida social, se puede realizar, por lo menos, de dos maneras diferentes. Por un lado, promueve directamente el bienestar social al permitir el avance del conocimiento que le ha dado a la humanidad mayores libertades y una mayor capacidad para entender y manejar los fenómenos que la rodean. Por otro lado, también ha contribuido indirectamente en el desarrollo, ya que ha aumentado la productividad de la sociedad, tanto en su conjunto como al nivel de los individuos que la conforman, permitiendo con ello mejorar y expandir las capacidades para generar producción e ingresos.¹³

Lo anterior ha sido reconocido desde siempre, y es por ello que la educación es quizás uno de los fenómenos sociales más estudiados a través de la historia. Sin embargo, y muy probablemente debido a la falta de herramientas adecuadas de análisis, en el pasado se ha privilegiado el estudio de sus efectos indirectos y cuantitativos en el desarrollo. Así, se han desarrollado teorías y modelos que intentan identificar el efecto de la educación en el desarrollo individual y social, midiendo el impacto de los años de estudio, que es una variable cuantitativa, en la productividad y el ingreso, también variables cuantitativas.

No fue sino hasta muy recientemente que las herramientas de análisis avanzaron para permitir el estudio sistemático de variables cuantitativas y cualitativas de la educación y su impacto directo en el bienestar social; no obstante, a la educación se le sigue tomando solamente en su aspecto cuantitativo.¹⁴ En otras palabras, en muy contadas ocasiones se ha estudiado el impacto de la calidad de la educación, independientemente de si se tratan de estudiar sus efectos directos o indirectos en el desarrollo.¹⁵

¹³ Antes de seguir adelante con la argumentación, es necesario destacar que el efecto de la educación en el desarrollo se debe no solamente a elementos cuantitativos, sino también cualitativos, básicamente debido a que: 1) Los estudiosos del Sistema Educativo Mexicano (Schmelkes, 1995; Ornelas, 1995), consideran que aunque se han alcanzado logros importantes en los aspectos cuantitativos de la educación en el país, el siguiente paso es potenciar más los impactos de la educación, poniendo mayor énfasis en la calidad. (Por ejemplo, Schmelkes (1995) argumenta que: "...El sistema educativo...ha avanzado de manera considerable en su capacidad mostrada de ampliar la cobertura...de asegurar la oferta de escuelas, aulas y maestros. Con ello, ha crecido la matrícula, disminuido el analfabetismo, y aumentado la escolaridad promedio..." (p.12). En ese sentido, según Schmelkes, la UNESCO argumenta que: "Se ha llegado al término de un proceso educativo mediante el cual se han obtenido abundantes logros cuantitativos a expensas de menoscabar la eficiencia, la calidad y la equidad. Pasar de este sistema a otro que privilegie la calidad y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de difusión y de generación del conocimiento, y entre ellos y la economía, constituye la gran tarea de América Latina..." (Schmelkes, 1995:12)). 2) Cuando al desarrollo se le considera (como se hace en este trabajo) como un proceso de mejora en la calidad de vida de la sociedad, entonces la educación es una razón *sine qua non* para el desarrollo (claro está, junto con factores como la salud, la alimentación, la vivienda, o el vestido, entre otros).

¹⁴ El Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo pone énfasis en la tasa de alfabetización (variable cuantitativa) y en la matrícula de los diferentes niveles de escolaridad (también una variable cuantitativa) y concibe al desarrollo humano como un proceso de mejoría en la calidad de vida.

¹⁵ Este es el caso del modelo desarrollado por Robert Barro en 1991, en el que, partiendo del modelo básico neoclásico de Solow (1956), incluye a la calidad de la educación (medida como la relación alumnos/profesor),

Para aspirar a ser completo, un estudio de las contribuciones de la educación al desarrollo debe por lo tanto considerarla en sus aspectos tanto cuantitativos como cualitativos, y en sus efectos tanto directos como indirectos. Aquí se comentan las dos formas en las que la educación puede contribuir al desarrollo: directa e indirectamente, considerando sus aspectos cuantitativos y cualitativos, aunque el mayor énfasis se pone en los aspectos de la calidad de la educación.

III.2. La Inversión en Capital Humano

Desde el punto de vista económico hay tres maneras distintas de ver la educación: a) Como un bien de consumo que produce satisfacción o utilidad sin alterar la productividad del individuo; b) Como un filtro que permite identificar a los individuos con las más altas habilidades innatas o características personales, que los hacen más productivos para obtener mayores ingresos salariales, y; c) Como Capital Humano, que considera el gasto en educación como una forma de inversión que hace a los individuos más productivos.

Por inversión en Capital Humano se entiende entonces, los gastos que los individuos realizan en sí mismos, sea de manera premeditada o no, y que pueden contribuir a incrementar la productividad del individuo. (Bracho y Zamudio, 1992). Por tanto, la teoría o enfoque del Capital Humano explica la relación entre ingresos y educación como resultado de la productividad que tienen las personas que reciben una mayor educación; es decir, puede atribuirse a la educación el desarrollo y la formación de habilidades y destrezas que son retribuidas por el mercado a través de un mayor ingreso.¹⁶ Por lo tanto, la teoría del Capital Humano trata a la educación y a la capacitación como formas de inversión que producen beneficios a futuro en términos de mayores ingresos, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. (Schultz, 1963; Becker, 1964).

Es por ello que en esta teoría el gasto en educación no se percibe como consumo, sino más bien como una inversión orientada a elevar la calidad y la productividad de la fuerza de trabajo que contribuye al aumento de ingresos futuros. Implica entonces un análisis de la inversión en términos de la relación costo-beneficio como una medida de la tasa de retorno, privada o social de la inversión en educación. En tal relación el costo se mide en términos de los costos directos de la inversión (gasto educativo) más los costos indirectos, o costos de oportunidad, mientras que los beneficios se miden a partir del diferencial de ingresos obtenidos por individuos con diferentes niveles o grados de escolaridad.

En el caso del Capital Humano se aplica también el análisis costo-beneficio que por lo regular es diseñado para expresar todos los costos y los beneficios asociados con un proyecto de inversión en términos de la tasa de retorno, definida como una medida del

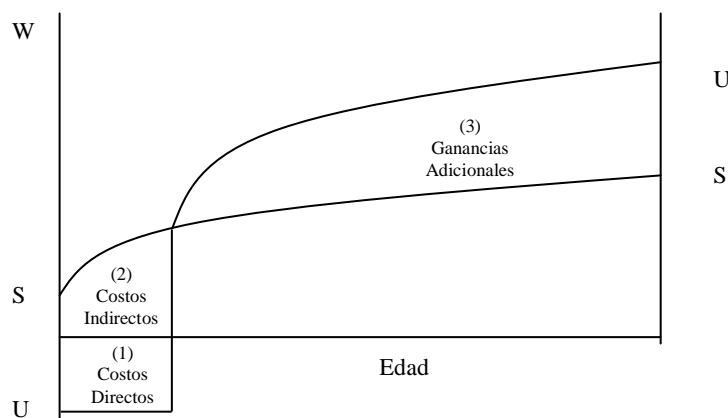
en un modelo que fue contrastado en 29 regiones del mundo, entre 118 países, en el afán de conocer las características del crecimiento entre 1960 y 1985. (Barro, 1991).

¹⁶ Esta teoría toma como base lo postulado tiempo atrás por Adam Smith, en lo referente a las actividades que realizan las personas mediante las cuales adquieren conocimientos, habilidades o ventajas que les permiten incrementar su capacidad productiva y obtener mayores ingresos por su trabajo. Sin embargo, el concepto del Capital Humano no fue desarrollado completamente sino hasta principios de los años sesenta, cuando los economistas Schultz (1963) y Becker (1964), desarrollaron y analizaron el estudio de la educación como una forma de inversión, la cual se espera incremente la capacidad de ganancias de los individuos. Ellos desarrollaron entonces una teoría de formación de Capital Humano y analizaron la tasa de retorno o rendimiento a la inversión en educación y capacitación.

rendimiento esperado de la inversión en términos de los beneficios futuros; es decir, muestra la tasa a la cual los beneficios descontados a valor presente se hacen cero.¹⁷

Para el estudio del Capital Humano usualmente se considera el siguiente modelo teórico: Tómese como ejemplo a una persona que ha concluido su educación media y que se encuentra indecisa entre seguir estudiando o entrar a trabajar. Desde un punto de vista puramente económico, para tomar una decisión racional, esta persona debería comparar los costos y beneficios de las diferentes opciones que se le presentan. Los costos monetarios en los que incurriría, si decidiera invertir en educación universitaria, podrían ser clasificados en dos tipos generales. Por una parte, están los costos directos o de bolsillo, en forma de gasto en inscripción, libros y material escolar, excluyendo los gastos de manutención y alojamiento puesto que se incurre en ambos independientemente de que se estudie en la universidad o no. Por otra parte, está el costo indirecto o de oportunidad, que son los ingresos a los que se renuncia al no entrar al mercado laboral una vez terminados los estudios de preparatoria. Lo anterior puede ser representado gráficamente como se muestra en la Figura 1, donde W muestra la tasa de salario.

Figura 1. Perfil salario-edad



Fuente: Tomado de Fischer, Dornbusch y Schmalensee, 1998.

En la Figura 1, la curva S representa el perfil de ingresos de una persona que decide no estudiar más y entrar en el mercado de trabajo al terminar su preparatoria. La curva U es el perfil de costos e ingresos si decide estudiar unos años más en la universidad antes de entrar al mercado laboral. Se puede observar que el área (1), situada debajo del eje de abscisas, representa los costos directos o de bolsillo, mientras que el área (2) refleja los costos indirectos o de oportunidad; es decir, los ingresos a los que renuncia por estudiar la universidad. La suma de ambas áreas muestra el costo total, la inversión total de una persona en estudios superiores. El área (3), la diferencia entre las curvas U y S , muestra los ingresos brutos adicionales que obtendría la persona que estudió más años, a lo largo de toda su vida laboral, en comparación con lo que ganaría si sólo se hubiese preparado hasta el nivel medio superior.

¹⁷ Otras formas de inversión en Capital Humano también desarrollan los atributos personales que ayudan a determinar la productividad de los trabajadores entre las que se pueden considerar: la capacitación en el trabajo, experiencia laboral y la investigación en el proceso del trabajo e incluso el cuidado de la salud se puede considerar como una inversión en Capital Humano.

Como puede verse, el punto de partida del análisis de los retornos a la inversión en Capital Humano es la consideración de los perfiles o funciones de ingreso, cuya derivación se realiza como una definición del valor presente (Mincer, 1974).

Debe reconocerse que el Enfoque del Capital Humano es bastante incompleto cuando se quieren conocer los impactos de la cantidad y la calidad de la educación en el desarrollo por la vía de los ingresos que supuestamente generan en los individuos miembros de una sociedad. Sin embargo, hasta ahora es lo más que se ha podido avanzar en este nivel de agregación.

III.3. La Calidad de la Educación y la Calidad de Vida

Como se dijo en la Introducción a este trabajo, el desarrollo implica un mejoramiento en la calidad de vida de la sociedad, por lo que, al hacer extensivo el concepto a la educación, el desarrollo implica también un mejoramiento en la calidad de la educación. Pero así como la calidad de vida está influida por un sinnúmero de variables, existe también un buen número de factores que influyen en la calidad de la educación. En lo que resta de esta sección, se abordará el significado de lo que se entiende como calidad de la educación, así como los factores que inciden positiva o negativamente en ella.

Quizás la mejor definición de la calidad de la educación está implícita en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, que Schmelkes (1995) transcribe como sigue:

“Cada persona –niño, joven o adulto- deberá poder contar con posibilidades educativas para satisfacer sus necesidades de aprendizaje básico. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos mismos del aprendizaje básico (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo...” (Schmelkes, 1995:13)

Por otro lado, lo que se espera de una escolaridad de calidad es que promueva el alcance de los siguientes objetivos (Schmelkes, 1995): Crear identidad nacional; Mejorar el bienestar de la población y su calidad de vida; Propiciar la movilidad social; Mejorar las oportunidades de empleo de los estudiantes; Aumentar los niveles de ingreso de quienes pasan por las aulas; Formar ciudadanos democráticos; Extender la cultura universal; Formar a los alumnos en los valores propios de un miembro activo y comprometido con la sociedad en la que viven; Formar personas críticas y creativas; Formar seres humanos capaces de enfrentar y resolver problemas, y; Formar personas aptas para seguir estudiando.

Con base en lo anterior, es claro que para decidir si una escolaridad es de calidad o no, uno debería ser capaz de evaluar a un grupo social, de preferencia de adultos (que ya pasaron por la escuela) para ver en qué medida se cumplen todos y cada uno de los objetivos anteriormente citados. Sin embargo, ese tipo de evaluaciones por lo regular no se realizan de manera integral, dado el alto grado de subjetividad que implican, ya que excepto por algunos de ellos (como aumentar los niveles de ingreso de los egresados, o la movilidad social), la mayoría tiene efectos de manera combinada; es decir, todas las características asociadas con esos objetivos están en función de todas las demás. De hecho, el cumplimiento de todos esos objetivos se reflejaría en el propio desarrollo; es decir, en una mejoría en la calidad de vida de la sociedad.

Ahora bien, para tener una escolaridad de calidad es necesario que el más importante de todos los procesos de la educación, que es el de la enseñanza-aprendizaje se realice en las mejores condiciones posibles. Es decir, una educación de calidad se asegura cuando se resuelven los factores que obstaculizan la realización adecuada de ese proceso, que son, principalmente los siguientes (Schmelkes, 1995): a) La no inscripción; b) La deserción; c) La reprobación; d) El aprendizaje deficiente; e) El problema de la equidad; f) El ambiente en el que ocurre el aprendizaje; g) La falta de disciplina; h) El tiempo real para la enseñanza, e; i) Los recursos para la enseñanza

Aunque todos esos factores son importantes, algunos de ellos inciden directamente en los individuos que participan en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Tal es el caso, por ejemplo, de la reprobación, el aprendizaje deficiente, o la falta de disciplina. Otros, se refieren a procesos administrativos y de organización, que por lo regular están fuera del alcance de los participantes directos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Por ejemplo, la cobertura de la enseñanza; es decir, el porcentaje de estudiantes potenciales que realmente se atienden, depende del sistema educativo que se tenga, que a su vez depende de la voluntad política y de la capacidad financiera de sus responsables. El problema de la equidad; es decir, que exista una atención diferenciada entre grupos poblacionales (por ejemplo, que se inscriban en la escuelas más niños varones que niñas), está fundamentalmente relacionado con la cultura y las tradiciones. El ambiente en el que ocurre el aprendizaje está relacionado con la administración y organización del sistema educativo, lo mismo que el tiempo real que se dedica a la enseñanza.

Por otro lado, factores como la deserción y la falta de recursos para la enseñanza suelen ser ocasionados por las dificultades económicas por las que atraviesan las familias de los estudiantes, o por la escasez de recursos, natural o impuesta por la propia sociedad, que enfrenta el sistema educativo.

Por todo lo anterior, un estudio de los factores que inciden en la calidad de la educación debe considerar primordialmente a los que influyen de manera directa en el proceso educativo. Sin embargo, no todos esos factores pueden ser medidos adecuadamente. Algunos como la deserción, la reprobación, o los recursos para la enseñanza, pueden ser estimados con cierta exactitud, ya que implican relaciones entre grupos bien definidos. Otros, como el aprendizaje deficiente, no se puede evaluar con un solo instrumento, ya que el aprendizaje se refiere a un gran número de temas y habilidades diferentes (escritura, lectura, matemáticas, razonamiento, entre otras), que en buena medida se consideran en la decisión de reprobación. Inclusive, la falta de disciplina es un problema que si no es resuelto, puede resultar en aprendizaje deficiente, y en última instancia, en reprobación.

III.4. Programas Sociales a Favor de la Educación

La discusión del apartado anterior sugiere entonces que las acciones que impulsen la educación, tanto en sus aspectos cuantitativos (cobertura) como en su calidad, tienen efectos positivos en el desarrollo en general, y en la calidad de vida de la población, en particular.

Ciertamente, el objetivo de discusión en esta mesa no tiene que ver con la evaluación de la eficacia de los diferentes tipos de políticas o de programas sociales, pero es quizás importante tenerlos en cuenta a la hora de promover el desarrollo y combatir la pobreza en las zonas donde ésta se presenta.

Pero es importante también tener en cuenta que diferentes regiones tienen diferentes problemas de desarrollo, y la intensidad de esos problemas puede ser también diferente, lo que seguramente afecta la decisión sobre los objetivos de la política social y económica. Es muy probable que los problemas de las áreas menos favorecidas por el desarrollo sean tan urgentes, que no se debe dudar en aplicar programas de efecto inmediato en la calidad de vida, tales como ayuda alimentaria, de salud elemental y de vivienda emergente. Pero seguramente, aunque con menor intensidad, ese tipo de problemas existen también en regiones más desarrolladas, donde por no ser tan urgentes, permitan buscar su solución, con una combinación de políticas que al tiempo que ayudan a resolver la emergencia, sienten las bases para efectos positivos en el bienestar social de más largo plazo.

Por ejemplo, en la Ciudad de México, que ciertamente es la zona más urbanizada del país, existen programas sociales de todo tipo, pero destacan entre ellos algunos que promueven tanto la cobertura como la calidad de la educación a diferentes niveles, que han sido evaluados y tienen efectos positivos en varios aspectos de la calidad de vida y en todos los plazos.¹⁸ Pero eso quizás no sería posible en zonas menos urbanizadas, donde la incidencia e intensidad de la pobreza pueda exigir una solución de efectos más inmediatos.

Pero ¿qué relación existe entre la pobreza y el tipo de región? ¿Es su intensidad igual en todos lados? En la sección siguiente, se presenta un resumen de los resultados de un estudio de la relación entre pobreza y urbanización, realizada por el autor al nivel municipal en el estado de Veracruz, con datos censales y de encuesta para el año 2000.

IV. DESARROLLO, URBANIZACIÓN Y POBREZA. UN CASO DE ESTUDIO¹⁹

IV.1. Introducción

Desde hace algún tiempo, existe un debate en cuanto a si la urbanización genera mejores niveles de vida para la población, o si los problemas que genera contrarrestan sus beneficios, de manera que al final del día las ventajas de la urbanización pueden desaparecer.

Dado que la tendencia de la población en todo el mundo es hacia vivir cada vez más en grandes ciudades, es importante prever si dicha tendencia es contraproducente en términos de los niveles de bienestar social que se tendrán en el futuro, o si dicho bienestar puede quedar a salvo simplemente ayudando al proceso de urbanización para que intensifique sus ventajas y resuelva sus desventajas.

Las investigaciones que se hacen con respecto a la relación entre la urbanización y el desarrollo, por lo regular tienen una orientación macroeconómica, es decir, se basan en consideraciones del desarrollo de las comunidades al nivel agregado de países o de provincias y/o regiones amplias, y además consideran también variables agregadas, tales como el Producto Interno Bruto, la inversión, el ahorro o el consumo, y en ocasiones, medidas integradas de desarrollo, tales como los Índices de Desarrollo Humano o de Marginación Social.

¹⁸ El autor ha participado en la elaboración y puesta en marcha de varios de esos programas, y ha realizado también evaluaciones de sus impactos en los objetivos asignados, y ha encontrado que en efecto, los efectos positivos cubren varios aspectos de la vida social en el corto, mediano y largo plazos. Véanse por ejemplo: Ebrard, Carrillo y Cerón (2009); Ebrard, Prats y Carrillo (2009); Ebrard, Delgado y Carrillo (2010); Ebrard, Carrillo y Cerón (2011).

¹⁹ El reporte amplio de esta investigación se puede encontrar en Carrillo (2006), capítulo 5, pp. 103-154).

No obstante que esos estudios tienen una validez indiscutible, si uno supone que el desarrollo se refiere a un proceso de mejora en el nivel de calidad de vida de la población, es necesario bajar al nivel microeconómico para ver más de cerca las condiciones de vida de las familias que viven en las ciudades para compararlas con las de aquellas que residen en zonas rurales.

En esta sección se muestran los resultados de una investigación de la relación entre la urbanización y el desarrollo en México, tanto desde el punto de vista macroeconómico agregado general, como desde el punto de vista microeconómico específico de familias mexicanas. Específicamente, se trató de investigar: 1) si los mayores grados de urbanización se asocian con ámbitos de mejores condiciones de desarrollo, o por el contrario, los problemas asociados con la concentración urbana hacen que las comunidades asentadas en las ciudades se encuentren en situaciones de menor desarrollo, y; 2) si existe una diferencia importante, en términos de calidad de vida, entre las familias mexicanas que habitan en zonas urbanas y las que habitan en las zonas rurales del país.²⁰

Para el primer objetivo, se estudió la relación del proceso de la concentración de la población y el desarrollo económico en las grandes ciudades de México, entre 1970 y 2000, a partir de datos censales agregados.²¹ Para el segundo objetivo, se estudiaron las condiciones de pobreza de las familias en zonas urbanas y rurales del estado de Veracruz, a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares correspondientes al año 2000 (ENIGH 2000), y del Censo General de Población y Vivienda del mismo año para esa entidad.

El modelo utilizado para el primer objetivo está basado en un estudio comparativo de las relaciones entre el proceso de urbanización, la concentración urbana y el desarrollo económico, propuesto por Sasaki y Kaiyama (1996). Para el caso de la urbanización, se consideró a la población que vive en ciudades, mientras que para la variable ‘desarrollo’ se consideró su ‘casi inversa’, la marginación, medida por medio de un índice. La información

²⁰ Entre las principales teorías del crecimiento urbano que simplifican las características que constituyen un sistema urbano se encuentran: *La Teoría del Crecimiento Urbano: Enfoque Ecológico*, según la cual la ciudad es un medio ambiente natural donde la lucha por la subsistencia lleva a la población a reunirse en comunidades de diferentes tamaños. *La Teoría del Crecimiento Urbano: Enfoque Sociológico*, también conocida como la Teoría de las Comunicaciones, considera a la ciudad en términos de interacción humana donde los principales factores son el transporte y las comunicaciones. *La Teoría de la Base Económica Urbana*, manifiesta que la estructura de la economía urbana se compone por dos actividades: básicas y no básicas, siendo las primeras las que constituyen la clave del crecimiento de la ciudad. *La Teoría del Lugar Central*, creada en los años treinta por Christaller y Lösch, según la cual, el crecimiento de la ciudad depende de la especialización de los servicios urbanos, donde el nivel de la demanda determina el crecimiento de los puntos centrales; que tienen como función principal proveer bienes y servicios para el territorio que la rodea. *La Teoría de los Polos de Desarrollo*, creada por Perroux, donde un polo de desarrollo es una agregación de industrias propulsoras, generadoras de efectos de difusión en algunas regiones y con repercusiones positivas sobre el ingreso y el empleo. *La Teoría Centro-Periferia*, desarrollada en diferentes documentos elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entre 1949 y 1950, parte de la idea de que el sistema económico mundial se encuentra condicionado por un proceso de acumulación de capital estrechamente ligado con el progreso tecnológico, donde la estructura está compuesta por centros y periferias (Richardson, 1973; Flores, 1993; Gómez, et. al, 1987).

²¹ El modelo econométrico utilizado en el estudio con datos macroeconómicos atendió cuatro relaciones diferentes: i) la urbanización y la concentración industrial; ii) Los efectos de la urbanización en el mercado laboral; iii) La concentración urbana y el desarrollo económico, y; iv) El efecto de la urbanización en la eficiencia económica. En esta ocasión se reportan solo los resultados de la relación entre la concentración urbana y el desarrollo económico. (Como ya se indicó antes, el reporte completo está en Carrillo (2006).

utilizada provino de los Censos de Población y Vivienda publicados por el INEGI para el caso de la población del período estudiado, así como los índices de marginación de CONAPO, para el año 2000. (CONAPO, 2001)

Con la información de 120 ciudades (seleccionadas por su tamaño mayor entre las Ciudades de México, además de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que incluye un total de 45 municipios de estados circunvecinos y las 16 delegaciones del Distrito Federal), y un total de 210 municipios con diversos grados de ruralidad, se encontró que en la mayoría de los casos, la relación entre la concentración y el índice de marginación es negativa; es decir, que a medida que se incrementa la concentración urbana, aumenta el desarrollo (disminuye la marginación).

IV.2. El Caso Estudio de la Relación entre Urbanización y Pobreza

En esta sección se presenta el resumen de un estudio de la influencia de la urbanización directamente en la calidad de vida de las familias mexicanas a un nivel geográfico desagregado, al nivel municipal, realizado por el autor para el estado de Veracruz con datos del año 2000.²²

Se trató en esa ocasión de contrastar dos hipótesis principales:

1. La pobreza en general en México, ya sea extrema o moderada, se concentra en las zonas rurales del país, por lo que los hogares pobres del estado de Veracruz, sobre todo los pobres extremos, están ubicados en las zonas rurales del estado.

2. La incidencia rural de la pobreza influye de tal manera, que al nivel regional dentro del estado de Veracruz, las regiones más urbanizadas son las que muestran menores niveles de pobreza de la entidad.

La estrategia general del estudio consistió en estimar una relación funcional (regresión múltiple) entre el logaritmo del gasto *per capita* de los hogares con base en la información de la ENIGH-2000, y un conjunto de variables comunes entre la ENIGH y el Censo de Población y Vivienda para el estado de Veracruz. Con los parámetros obtenidos de la relación entre el gasto y las características de los hogares de la ENIGH-2000 para Veracruz, se interpoló en la base de hogares censales de Veracruz y se asignó un valor del gasto *per capita* a cada uno de ellos.²³ Hecha la interpolación y a partir de ésta, se

²² Específicamente, se trata de un estudio de los niveles de pobreza a partir del análisis de la estructura y comportamiento del gasto familiar, aprovechando información proveniente de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), que permite hacer estimaciones de los grados de pobreza de las familias. Pero la ENIGH, así como la mayoría de encuestas de hogares, tienen el inconveniente de que sólo son representativas a niveles geográficos extensos (por ejemplo, al nivel nacional o al nivel regional), pero no los son para todos los niveles pequeños de agregación (como al nivel municipal o de localidad). Sin embargo, en el caso de la ENIGH del año 2000, hubo una entidad federativa (y solo una) para la cual dicha encuesta fue representativa al nivel municipal: el estado de Veracruz.

²³ Las variables consideradas fueron: *Demográfica*: Tamaño del hogar; Número de personas >de 15 años; Tasa de dependencia; Tasa de participación; Tasa de ocupación; Edad promedio del hogar; Carga Número de personas >15 pero < de 64 años. *Educación*: Asistencia a un centro educativo; Analfabetismo; Educación: Primaria, Secundaria, Prepa, Normal, Superior y Postgrado; Años de educación del hogar; Años de educación del jefe del hogar; Años de educación de los miembros > 15 años; Años promedio de educación de los miembros >15 años. *Económica*: Ocupados del hogar ; Actividad económica del jefe de familia; Posición en el empleo del jefe de familia; Miembros del hogar con una ocupación igual y/o diferente a la del Jefe; Miembros PEA entre 15 y 64 años; Miembros ocupados entre 15 y 64 años. *Vivienda*: Tipo de tenencia del la Vivienda; Agua potable; Drenaje; Uso de electricidad; Material del piso; Material de paredes; Electrodomésticos.

realizaron los cálculos de la tasa de pobreza para cada una de las regiones y para cada uno de los municipios del estado.

Los resultados del estudio al nivel de las familias de los hogares del estado de Veracruz, muestran que:

1) Aunque se considere al gasto *per capita* como un indicador del bienestar de las familias, existen otras variables socioeconómicas que influyen fuertemente en ese bienestar, incluidas algunas de ‘capital humano’ (tales como los años de educación promedio de la familia, que lo impactan positivamente, lo mismo que el promedio de los años de escolaridad de los miembros de la familia que tienen más de 15 años de edad); otras de la ocupación de la familia (tal como la ocupación en actividades no agrícolas del jefe de la familia, que impacta positivamente al bienestar, igual que el ingreso al mercado laboral de algún miembro adicional de la familia entre 15 y 64 años de edad); otras más de la estructura familiar (tal como el tamaño de la familia, que impacta negativamente al bienestar al aumentar en un miembro, o la tasa de dependencia, que al aumentar lo impacta positivamente).

2) De manera significativa, el tamaño de la población en la que se ubican los hogares del estado de Veracruz impactan el bienestar familiar, de manera que un hogar ubicado en un municipio cuya cabecera municipal tiene más de 50,000 habitantes, tendrá un 12.18% más gasto *per capita* (sinónimo de bienestar) que uno ubicado en un municipio cuya cabecera municipal no rebasa los 50,000 habitantes.

3) Finalmente, tanto al nivel municipal como entre las regiones que conforman el Estado de Veracruz, los niveles de pobreza urbana son bastante más bajos que los de pobreza rural, cuando se considera la pobreza alimentaria o pobreza extrema.²⁴

Todo lo anterior permite concluir que, por lo menos en el caso de México, y con base en indicadores que han sido aceptados como válidos por los estudiosos del tema, existe una relación positiva entre la urbanización y el desarrollo, concebido éste como una mejora en la calidad de vida de la población.

Como ya se ha dicho antes, esto no quiere decir que la urbanización no genere problemas; por el contrario, mientras las ciudades son más grandes, también crece el tamaño de sus problemas. Sin embargo, por lo menos en el caso reciente del sistema urbano de México, no se ha llegado a un nivel donde las desventajas superen a las ventajas de vivir en las ciudades.

Pero las preguntas pertinentes que siguen, incluyen las siguientes: Dado que sabemos que la urbanización está asociada con mejores niveles de calidad de vida, ¿qué debemos hacer para promover un desarrollo más equilibrado entre regiones, al tiempo que resolvemos los problemas más urgentes que representa la pobreza? ¿Cómo lo podemos hacer? ¿Qué herramienta deberíamos utilizar? ¿Qué métodos nos permitirían realizar adecuadamente las acciones necesarias?

²⁴ Efectivamente, se observó una clara divergencia en los niveles de bienestar de las áreas rurales *versus* las áreas urbanas del Estado de Veracruz. Esta divergencia se notó de diversas formas: fueron los hogares extremadamente pobres de las áreas rurales, el grupo en mayor desventaja en cuanto al nivel mínimo de gasto *per capita* registrado para poder consumir una canasta básica de alimentos; bajos niveles de acceso a servicios e infraestructura básicos, bajo nivel de inversión humana, como en la educación -asociada a una menor desigualdad, así como a un mayor crecimiento-. Además, las regiones económicas del Estado de Veracruz mostraron una heterogeneidad muy marcada entre ellas, lo cual indica la existencia del fenómeno de la polarización, caracterizado por las diferentes dinámicas entre la población rural y la población urbana.

En cuanto al ¿qué debemos hacer?, todos tenemos alguna idea de las cosas que se tienen que hacer.²⁵ Incluso, uno debe esperar que dependiendo de la variable más significativa del problema que se quiera resolver, será la política o el programa que se tenga que implantar. Pero la pregunta sobre el ¿cómo podemos hacerlo?, obliga a pensar sobre el método más efectivo que pudiera existir, dado que las sociedades siempre se enfrentan a recursos escasos, y quisieran ser lo más efectivas posible para resolver los problemas.

En este sentido, se ha aceptado que quizás la mejor manera de promover el desarrollo de las diferentes regiones, es a través de la intervención sistemática del estado; es decir, a través de la planeación regional.

En la siguiente sección, se presentan algunos comentarios sobre la viabilidad y eficacia de la planeación regional del desarrollo en general, y se presentan algunas reflexiones sobre un caso exitoso realizado en los años noventa en el Estado de Guanajuato.

V. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL. UN CASO DE ESTUDIO

V.1. Introducción

Con el objeto de ubicar los esfuerzos de planeación regional del desarrollo en el marco de la planeación económica general de México, en esta sección se comentarán algunas alternativas que se han aplicado recientemente en México, cuyo análisis apunta a que la viabilidad de esas alternativas depende tanto de la cobertura del esfuerzo de planeación, como de la voluntad política del estado para aplicarla como sea necesario. Específicamente, se comentan tres niveles de planeación: 1) El nivel regional nacional; 2) El nivel de microregiones, y; 3) El nivel más reciente de las mesoregiones.

V.2. La Aparición de la Dimensión Regional en los Planes de Desarrollo

No obstante que la práctica de la planeación en México data por lo menos de 1930, no fue sino hasta los primeros años del decenio de los sesenta cuando el elemento regional apareció en las preocupaciones gubernamentales, en la esfera del gobierno central.²⁶ Por

²⁵ Por ejemplo, en alguna ocasión, el autor ha sugerido algunas acciones tendientes a promover efectivamente el desarrollo regional. Específicamente, ha sugerido (y explicado los pormenores de): 1) Promover la competitividad regional, mediante la solución de los cuellos de botella actuales en algunos de sus elementos determinantes; 2) Aprovechar las ventajas competitivas de las entidades federativas, mostradas por el desarrollo reciente de sus actividades económicas; 3) Reorientar el gasto público de manera que se otorguen los apoyos a las regiones que más los necesitan; 4) Reintegrar a la agenda del desarrollo el tema de la promoción del desarrollo regional, preferentemente desde las regiones mismas, y; 5) Utilizar como método general para la acción, a la planeación estratégica con base comunitaria, sobre todo al nivel microregional, para lo cual habrá que promoverse cada vez más la cooperación de los gobiernos locales de regiones específicas. (Carrillo, 2012)

²⁶ Entre los principales esfuerzos en materia de formulación de planes en México, destacan los siguientes: la Ley de Planeación de 1930, el Primer Plan Sexenal 1934-1940, el Segundo Plan Sexenal 1940-1946, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la Ley de Planeación de 1983, así como múltiples y diversos planes o programas nacionales y sectoriales de desarrollo que van desde el Plan Nacional Hidráulico hasta los programas nacionales de turismo, desarrollo urbano y vivienda, de educación, cultura, recreación y deporte, de ecología, de comunicaciones y transportes, entre otros. Y salvo el caso excepcional del Programa Nacional Fronterizo, preparado en el sexenio del Presidente López Mateos, la planeación en México había tenido hasta 1980 un

ejemplo, Bataillon (1984) menciona que los primeros estudios sobre desarrollo regional al nivel nacional fueron patrocinados en México por el banco central entre 1960 y 1965 “...en un momento en que...los poderes públicos tuvieron inquietudes por hacer una planificación regional.”(p.161).

Posteriormente, con el advenimiento de la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta que llevó al país a situaciones difíciles con niveles altos de endeudamiento externo e inflación, la preocupación gubernamental aparentemente se centró tanto en los problemas de estabilización macroeconómica como en los que la crisis pudiera ocasionar regionalmente, y el gobierno federal se involucró en los esfuerzos más decididos de promoción del desarrollo regional. Entre 1982 y 1988, se privilegió la formulación e implantación formal de programas regionales de desarrollo, y se adecuó la legislación y el aparato administrativo para permitir su implantación, aunque sin éxito.²⁷

Sin embargo, todo parece indicar que a medida que se consideró que se habían sentado las bases para salir de esa crisis, la promoción del desarrollo regional dejó de ser prioritaria, dando paso al ajuste macroeconómico antiinflacionario y a la apertura comercial (para resolver el alto endeudamiento vía mayor comercio exterior) como principales objetivos de la política económica nacional. Así, entre 1989 y 1994, el desarrollo regional fue tomado en cuenta más por sus características inerciales y sus implicaciones socioculturales que por su significado de bienestar, incorporándose a la agenda de la política social del gobierno federal, y se mantuvo a la planeación por ser precepto constitucional, pero más como una práctica de control de gestión en un esquema de estabilización macroeconómica, que como un instrumento de promoción del desarrollo equilibrado.

Cabe mencionar también que por lo menos en el último decenio del siglo pasado, el desarrollo regional se empezó a promover sistemáticamente a partir de los esfuerzos de algunos gobiernos estatales que aplicaron sobre todo la planeación regional y una distribución de recursos públicos más equitativa entre sus municipios, como catalizador o detonante de un desarrollo regionalmente equilibrado, que al mismo tiempo aprovechara las ventajas comparativas de las regiones desarrolladas mediante una política económica agresiva, pero también promoviera niveles adecuados de bienestar básico en las regiones deprimidas, aplicando una política social que redistribuyera las oportunidades del desarrollo.²⁸

V.3. La Planeación del Desarrollo en Microregiones.

Tomando en cuenta la necesidad de promover el desarrollo de las regiones de su entidad, el gobierno estatal de Guanajuato estableció en 1996 un marco jurídico donde se previó la participación y coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno, de manera que, a través de la planeación democrática, se combinaran esfuerzos con la sociedad civil para lograr un

enfoque preponderantemente sectorial, marginando la visión espacial o regional, independientemente de si se trataba promover el desarrollo, o simplemente de realizar obra pública.

²⁷ Dichos programas fueron el de la Región del Mar de Cortés; el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro; el de las Zonas Áridas; el de la Frontera Norte, y el de la Región Sureste.

²⁸ Como se verá enseguida, este fue el caso del Estado de Guanajuato en los noventa, cuando un Sistema de Programación Regional, concebido al nivel estatal, derivó finalmente en la promoción efectiva del desarrollo en las diferentes microregiones de la entidad, con base en la planeación y con la participación de los diferentes ámbitos de gobierno y los diferentes grupos sociales.

desarrollo integral de las regiones de manera equilibrada, equitativa y sustentable en el estado.²⁹

Por tanto, se propuso un esquema estratégico de administración del desarrollo regional, a partir de un Sistema de Programación Regional (SPR) que se insertara en el nivel agregado intermedio entre el ámbito de la planeación estatal y el ámbito de la planeación municipal, y se encargara de hacer compatibles en el ámbito regional, los esfuerzos de promoción del desarrollo de, por lo menos, los gobiernos estatal y municipales de la entidad.³⁰

Del esquema anterior se derivó la conclusión que no era necesario contar con un Programa Estatal de Desarrollo Regional, a menos que éste fuera concebido como la combinación o agregación *ex-post* de los programas de desarrollo de las regiones. Por otro lado, del esquema también se derivaba la conclusión de que, debido a que la programación regional requiere de un conocimiento técnico importante, dentro del Coproder debería existir un cuerpo técnico proporcionado por el gobierno estatal, que preparara los programas regionales de desarrollo.³¹

V.4. El Caso de la Microregión Laja-Bajío

Para la promoción del desarrollo, el estado de Guanajuato fue dividido en seis regiones. Se estableció por el gobierno estatal que en cada una de ellas habría un Consejo para la Promoción del Desarrollo semejante al que fue delineado antes. En el caso de la Región VI (llamada del Laja-Bajío porque la cruza el Río Laja y se encuentra en el corazón del Bajío), compuesta por ocho de los 46 municipios del estado, dicho Consejo fue formalmente establecido en Septiembre de 1998, como el Consejo para el Desarrollo de la Región Laja-Bajío.^{32, 33}

²⁹ *Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato*; Capítulo IV, Artículo 18. *Acuerdo Gubernativo de Creación de la CODEREG*; Artículo 2o, Apartados I-IV. *Decreto Gubernativo que Consolida al COPLADEG*; Artículo 8o, Fracción IV. *Reglamento Interno del COPLADEG*; Artículos 12-15.

³⁰ En otras palabras, el SPR establecería las prioridades de aplicación regional para el gasto y la inversión sectorial del desarrollo del gobierno estatal, cuyos montos y asignaciones sectoriales estarían determinadas por el Copladedg (Consejo de Planeación del Desarrollo del Estado de Guanajuato), conformado por miembros de todos los sectores sociales. Por otro lado, dichas prioridades de aplicación regional estarían basadas en las necesidades de la región, y en las decisiones de gasto e inversión municipales tomadas en el seno de los Copladem (Consejos de Planeación del Desarrollo Municipales), también plurales y de amplia cobertura social en su conformación. En el SPR, la instancia decisoria sería el Consejo de Programación del Desarrollo Regional (Coproder) en cada una de las regiones

³¹ Por las características de dichos programas, en el sentido de incluir la manifestación territorial del gasto e inversión sectoriales del gobierno estatal, y con el objeto de darles viabilidad operativa, se recomendó que el cuerpo técnico del Coproder estuviera conformado con representantes de las áreas de planeación o de programación de las diferentes instancias sectoriales del gobierno estatal, y coordinado por el representante en la región de la Dirección General de Promoción del Desarrollo Regional (DGPDR) de la Coordinación para el Desarrollo Regional (Codereg). La estructura propuesta entonces para el Coproder era la siguiente: estaría compuesto por los Presidentes Municipales de los municipios que conforman la región, y por los representantes, tanto de los gobiernos estatal y federal, como de los diferentes grupos de los sectores social y privado con presencia regional. A la cabeza, se ubicaría su Presidente, que sería un Presidente Municipal electo entre los presidentes municipales miembros, y quien sería apoyado por un secretario, que sería el representante del gobierno estatal y coordinador del grupo técnico.

³² Los municipios que conforman la región son: Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tarimoro y Villagrán.

³³ En su conformación final, su presidente fue un miembro prominente de la ciudadanía local (al igual que su vicepresidente y su tesorero), y no un presidente municipal, como estaba previsto. El único otro elemento

Su propósito inicial de operación fue la preparación de un Programa de Desarrollo, para lo cual se organizó en cinco áreas sustantivas (social, económica, ecología y medio ambiente, infraestructura y equipamiento, política) y tres áreas de apoyo (informática, corrección y estilo, bibliotécnica). Para la elaboración de dicho Programa, se optó por una metodología consistente con la Planeación Estratégica con Base Comunitaria, que consiste de seis fases principales (Altrows, 1996): 1) Establecimiento de una 'visión', con base en las opiniones de los miembros de la sociedad. 2) Preparación de un diagnóstico situacional o del ambiente de carácter técnico por profesionales. 3) Realización de un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos que acompañe al diagnóstico. 4) Formulación de alternativas estratégicas que dibujen el camino hacia el objetivo determinado por la visión, también tomando en cuenta la opinión ciudadana. 5) Formulación de planes o proyectos de acción de corto plazo con el fin de implantar las estrategias seleccionadas por un grupo especializado y con participación del gobierno. 6) Conducción de un monitoreo permanente de los avances, así como evaluaciones periódicas de todos los componentes, incluida la visión misma, por parte de la combinación técnicos-gobierno-ciudadanía.

En el Cuadro 1, se muestra el plan general de trabajo que se siguió en la elaboración del Programa de Desarrollo. Puede verse ahí que la participación comunitaria en la elaboración del Programa fue permanente, en el sentido de que el Consejo estaba formado por representantes reales de la población, quienes participaron en todas las etapas del proceso; sin embargo, se realizaron acciones en las que la consulta a la ciudadanía fue totalmente abierta (un foro informativo en el que se presentaron ponencias y hubo participación libre general, y otro en el que se dió a conocer el Programa), y otras en las que se tomó en cuenta la opinión de un buen número de núcleos sociales, sobre la definición social de escenarios deseables (mediante sesiones de administración interactiva), o se consultó a los núcleos en la validación del pronóstico técnico, las estrategias y los proyectos preparados por los miembros del Consejo en sesiones interactivas.

Por otro lado, es importante mencionar que la validación de los proyectos se hizo mediante una suma ponderada de seis indicadores: 1) Costo del proyecto. 2) Impacto social esperado. 3) Impacto económico esperado. 4) Impacto en el medio ambiente. 5) Nivel de importancia para los gobernantes. 6) Horizonte de los resultados del proyecto validados por los núcleos sociales. Las ponderaciones mayores se les asignaron a los impactos sociales y económicos de los proyectos.

Después de la revisión final de los proyectos, se decidió la asignación definitiva de los fondos a los que resultaran seleccionados para su implantación, de acuerdo con dos criterios principales: 1) La mitad de los fondos disponibles para la promoción del desarrollo regional se destinaron a la realización de los proyectos que siendo los más rentables socialmente, involucraran a más de un municipio. 2) La otra mitad se asignó en proyectos locales a los municipios en proporción inversa a su grado de atraso socioeconómico.

ejecutivo del Consejo era el Secretario Técnico, que también era el representante de Codereg; es decir, del gobierno del estado. En el año 2000, el Consejo estaba formado por 22 consejeros. Como se dijo antes, los ocho presidentes municipales en turno (provenientes de diferentes partidos políticos) formaban parte del Consejo; el resto de los miembros provinieron de diferentes ámbitos sociales. Para su trabajo, estaba organizado en cinco comisiones (estatutos; desarrollo de la comunidad; proyectos productivos y sociales; educación, capacitación y adiestramiento, y; evaluación). Contaba además con una comisión especial para la elaboración del Programa de Desarrollo, y de un Asesor General (que era el autor).

V.4.1. Logros de la Operación del Consejo

Por lo menos hasta el año 2000, que es el último año de que el autor dispuso de información interna, los resultados más importantes del ejercicio de planeación del desarrollo en la región Laja-Bajío, incluyeron los siguientes: 1) involucramiento de la sociedad en los procesos de planeación regional, incluyendo aportaciones económicas de magnitud considerable; 2) concurrencia económica muy alta en proyectos para el desarrollo de la región; 3) se llevaron al cabo 55 proyectos dentro de los sectores de educación y capacitación, comunicaciones, desarrollo social, salud, agropecuario, estudios y proyectos, ecología y medio ambiente e industrial; 4) se implantaron acciones de tipo preventivo en salud, de generación de empleos (microempresas), disminución de accidentes carreteros y en la preservación y conservación del medio ambiente, así como acciones en beneficio de la población vulnerable (infantes, jóvenes, madres trabajadoras, migrantes y viejos).

Cuadro 1. Preparación del Programa de Desarrollo de la Región Laja-Bajío

FASES	ACTIVIDADES
	Etapa Preparatoria
Entorno	1. Diagnóstico: Consulta documental y estadística; Consulta hemerográfica; Elaboración de informe 2. Análisis: Definición de problemas, identificación de causas y efectos; Valoración de vocaciones, aptitudes y potencialidades; Elaboración de informe 3. Síntesis: Clasificación de problemas; Elaboración de informe
	Reunión de Consejo-Preparación
Planeación Estratégica con Base Comunitaria	4. Pronóstico social: Foro informativo; Ponencias y participación abierta 5. Sesiones de administración interactiva: Definición social de escenarios deseables (visión-acciones); Elaboración de informe
Planeación Técnica	6. Pronóstico técnico: Definición de escenarios probables; Proyección cuantitativa por área; Elaboración de informe 7. Objetivos y estrategias: Análisis para la definición de estrategias regionales; Confirmación y/o validación de vocaciones, aptitudes y Potencialidades regionales; Elaboración de informe
Instrumentación	8. Catálogo de proyectos: Selección y clasificación: Construcción de elementos básicos; Elaboración de informe
	Reunión de Consejo-Sesión Interactiva
	9. Consulta a núcleos sociales
	Reunión de Consejo-Validación de Resultados
Horizonte de Acciones	10. Programa de acciones; Programa de proyectos sociales; Elaboración de informe 11. Participación en la integración dialéctica de las partes; elaboración y presentación del documento final: Programa para el Desarrollo de la Región VI Centro-Este. (Síntesis Ejecutiva)
	12. Foro Informativo sobre Resultados-Abierto

Fuente: elaboración propia

V.5. La Planeación del Desarrollo de Mesoregiones

V.5.1. Antecedentes

Con la llegada del gobierno mexicano del año 2000 se le dio otra vez cierta importancia a la planeación como mecanismo de promoción del desarrollo regional desde el nivel nacional en México. De hecho, ese fue el mensaje que proyectó la creación de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPEDR) de la Presidencia de la República,

que entre sus objetivos incluía la promoción del desarrollo regional. Pero ese también fue el mensaje cuando el Gobierno Federal anunció el inicio de la preparación del Plan Puebla Panamá, y de los diferentes programas regionales que incorporaría.

En la OPEDR confluyeron un grupo de estudiosos del desarrollo regional quienes utilizaron la acción regionalizadora como primera tarea en la promoción, y adoptaron el enfoque combinado de las mesoregiones y las microregiones para aplicar políticas de diferente alcance.

Por otro lado, los responsables de la OPEDR propusieron la creación de cinco fideicomisos regionales (uno por cada mesoregión) cuyo objetivo ha sido "...financiar estudios regionales y pagar un Coordinador Ejecutivo de la Región que ayude con los trabajos y coordinación regional entre los estados y la federación, así como la búsqueda de recursos de fuentes no gubernamentales". (Pérez Lizaur, 2003:9). Y según ellos, "...se ha logrado impulsar proyectos regionales dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación...". (*Ibid.*).³⁴

La información de que se dispone es que solamente uno de los programas mesoregionales preparados con este novedoso esfuerzo de planeación regional, ha sido puesto en práctica, aunque solo parcialmente. Se trata del Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente (PDRCO). Más recientemente (2005), se preparó el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País (PDRCP), ejercicio coordinado por el autor, que tampoco ha sido puesto en marcha como tal.³⁵ Sin embargo, es de destacar la metodología desarrollada para la preparación de los programas.

De hecho, la metodología básica que se ha aplicado, con algunas diferencias no muy significativas, en la preparación de esos dos programas de desarrollo mesoregionales (PDRCO y PDRCP), que son los únicos en su tipo que se han trabajado formalmente en el país, está basada en una propuesta avanzada por Ferreira (2005).

V.5.2. Resumen de la Propuesta Metodológica Propiamente Dicha

Una de las características de los dos programas mesoregionales de desarrollo que se han preparado hasta ahora en México, es que para su preparación han utilizado una metodología que trata al desarrollo regional como un proceso integral, por lo que son ejercicios realmente multidisciplinarios y no simples yuxtaposiciones, ni de áreas geográficas ni de temas sectoriales. Esto se intenta lograr mediante un proceso de retroalimentación efectiva y permanente de quienes participan en la preparación del correspondiente programa mesoregional desde la perspectiva de cuatro ejes fundamentales del desarrollo: el económico, el social, el ambiental y el integrador territorial. Además, asigna la mayor importancia a la cartera de proyectos de inversión, el diseño de los organismos de operación y el financiamiento necesario para su implantación, que son las partes centrales en todas las metodologías de la planeación.

³⁴ Como producto de esa actuación, la OPSDR, a través de los Fideicomisos, han promovido la preparación de programas de desarrollo para las mesoregiones, entre las cuales se incluye el de la Región Centro, que abarca el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal. Este enfoque de planeación regional ha sido reforzado por cambios recientes en la orientación de las dependencias de gobierno, tanto del ámbito ejecutivo como del legislativo, que aumentan su viabilidad de aplicación en las diferentes regiones.

³⁵ Un resumen del ejercicio de preparación del Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, se puede encontrar en Carrillo (2010), capítulo 11, y Apéndice, pp. 245-300.

V.6. Comentarios Finales

Como se mencionó al inicio de esta sección, los tres enfoques de planeación del desarrollo regional comentados tienen diferentes grados de viabilidad, dependiendo de su cobertura espacial: mientras menor sea su cobertura, mayores posibilidades existen de realizar todas las etapas del proceso de planeación con recursos no muy abundantes y sin necesidad de cambios institucionales considerables. Al nivel microregional, como en el caso de la región Laja-Bajío, es muy probable que la interacción de los diferentes actores del proceso se facilite y permita un trabajo y una retroalimentación permanente, ya que existe una mayor identificación cultural entre ellos y también una mayor cercanía para efectos de interacción.

Cuando se trata de mesoregiones, aunque la preparación puede hacerse de manera más profesional que al nivel microregional, su costo es mayor y sus posibilidades de implantación son menores porque es más difícil la creación de instituciones que le den permanencia a su operación.

Al nivel nacional, la planeación del desarrollo en México simplemente no ha tenido suerte, ya que requiere de esfuerzos comparativamente monumentales para incidir en el mosaico multicultural del país.

Por todo lo anterior, y mientras la coordinación entre entidades federativas no asegure la implantación de los programas mesoregionales, la mayor viabilidad de la planeación del desarrollo seguirá estando al nivel microregional.

VI. RESUMEN Y REFLEXIONES FINALES

Como se mencionó en la Introducción, el objetivo central de esta participación ha sido sugerir una estrategia de promoción del desarrollo, centrada en la aplicación de política social y económica que, además de resolver problemas de pobreza en el corto plazo, permita sentar las bases para su eliminación en el mediano y largo plazos (incluidas políticas sociales a favor de la educación), y la promoción del desarrollo regional orientada a las actividades con los mayores impactos locales en las regiones. Todo ello, sobre la base de reflexiones personales derivadas de algunas experiencias de acciones o investigaciones realizadas recientemente.

Específicamente, y atendiendo el tema de la mesa de discusión en la que estamos participando, en este trabajo se consideraron algunos resultados de investigaciones que sugieren que: a) la pobreza se asocia más con las zonas menos urbanizadas; b) que la planeación regional, es actualmente más factible al nivel microregional, y; c) que la política social a favor de la educación puede ser una buena opción de ayuda en el combate a la pobreza en el mediano y largo plazo.

Así fue como se vio que la política social por lo regular interviene cuando el mercado no resuelve por sí solo y de manera correcta, las necesidades de todos los miembros de la sociedad, y se persigue alcanzar el valor de la igualdad. Pero también se comentó que la política social puede estar orientada a atender solo problemas de urgente resolución, tales como la alimentación, la salud elemental o la vivienda emergente, aunque también puede combinarse con programas que sienten las bases para un desarrollo más sostenido, si se atienden problemas de cantidad y calidad de la educación, ya que estas dos variables inciden de manera importante, tanto en el bienestar individual, como en la calidad de vida en la sociedad.

Se mostraron los resultados de una investigación empírica de la relación entre la urbanización y la pobreza, mostrando que incluso al nivel municipal, en México existe una

relación inversa: a mayores niveles de urbanización, menores niveles de pobreza, a decir por lo que pasaba entre los municipios del Estado de Veracruz en el año 2000.

Por otro lado, también se mostró un caso en el que la planeación al nivel de microrregiones tiene éxito en promover la implantación de proyectos de desarrollo que beneficien a varios municipios, en los que participan los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal), así como la sociedad civil, a decir por lo que sucedió en la Región Laja-Bajío en el Estado de Guanajuato, a finales de los años noventa.

De ahí que la estrategia que pudiera derivarse de esas experiencias sería una que incluyera política social de efectos de corto plazo para resolver los casos extremos de pobreza, combinada con programas sociales a favor de la educación, de efectos de mediano y largo plazo, pero incluyendo también una política económica de promoción, mediante la cual los gobiernos de las diferentes entidades identificaran las acciones más efectivas de promoción.

En la Ciudad de México, se tienen un buen número de ejemplos de programas sociales a favor de la educación que han sido formalmente evaluados mediante la aplicación de metodologías universalmente aceptadas, cuyos resultados muestran sus altos impactos de corto plazo en el bienestar de las familias de sus beneficiarios, pero que ayudan a sentar las bases para un desarrollo con efectos positivos en el bienestar social con un horizonte de mediano y largo plazo, en el que la pobreza se abata permanentemente.

Por otro lado, y como ejemplo de algunas acciones que los gobiernos podrían realizar para promover con la mayor efectividad el desarrollo en las zonas gobernadas, se podrían mencionar las siguientes:

La Promoción de la Competitividad Regional

Los gobiernos deben en primera instancia conocer las características más recientes de los condicionantes de la competitividad de las economías de las entidades, pero además, es importante que empiecen a monitorear el comportamiento de sus entidades en lo que respecta a su participación en el intercambio económico dentro de su región y al nivel nacional e internacional. Para ello, habrán de iniciar el registro de sus importaciones y exportaciones, tanto globales como por sector y rama de la actividad económica; ya que solamente así podrán identificar correctamente las ventajas competitivas de sus economías.

El Aprovechamiento de las Ventajas Competitivas

Conociendo las ventajas competitivas de las entidades, sus gobiernos pueden hacer esfuerzos de promoción económica con un alto grado de precisión, para maximizar los efectos multiplicadores de la inversión, al atraer a su entidad a empresas y actividades que estén (más) integradas económicamente a la propia región (tanto por la vía de las compras de materias primas y el empleo de mano de obra local, como por las ventas de sus productos), usando para ello los conocimientos que se obtengan de la información sobre las decisiones de localización de las empresas que ya se encuentren en la entidad.

La Reorientación del Gasto Público para el Desarrollo

En la medida en que el desarrollo sea un ‘proceso durante y mediante el cual se mejora la calidad de vida de la sociedad’, para que sea favorable al desarrollo, cualquier gasto público habrá de asignarse con criterios claros, de manera tal que no se preste a la captura de rentas por parte de las élites o de otros grupos sociales. Conforme el gasto público para el desarrollo se asigne sobre principios de equidad, su impacto promoverá el bienestar de la

población de manera más efectiva que otros, independientemente de si se trata de gasto en obra física pública o de gastos en servicios educativos o de salud.

Pero debe reconocerse que el esfuerzo local (estatal o municipal) de promoción del desarrollo, debe ser acompañado por los esfuerzos de gobiernos en ámbitos más agregados, y eso incluye:

Integrar el Tema del Desarrollo Regional a la Agenda del Estado Mexicano

Al integrar el tema de la promoción del desarrollo regional, preferentemente desde las regiones mismas a la agenda del Estado Mexicano, se aseguraría un mayor apoyo del gobierno central a los gobiernos estatales (y de éstos, a los municipales y locales), lo que, en el marco de un verdadero federalismo del desarrollo significaría una efectiva descentralización del gasto público y de las gestiones propias del proceso, que seguramente redundarían en una mayor capacidad de gestión del desarrollo por parte de los gobiernos locales.

Por otro lado, siendo que la mayoría de los problemas del desarrollo que significan desigualdades, provienen de fallas en el funcionamiento del mercado, la manera más sensata de complementarlo (u orientarlo) es a través de acciones sistemáticamente diseñadas y aplicadas con la participación de la comunidad; es decir, a través de la planeación estratégica con base comunitaria.

Finalmente, debe reconocerse que las responsabilidades sobre una promoción efectiva del desarrollo regional y el combate a la pobreza, recaen en todos los sectores de la sociedad, y por lo tanto en todos los ámbitos de gobierno, de manera que no solo será el ejecutivo y la sociedad civil quienes tendrán que aplicarse a hacer sus tareas, sino también el legislativo, si es que queremos avanzar de lleno en el camino a la desaparición de las desigualdades de bienestar entre regiones, y entre sectores dentro de una misma región.

Ojalá todos hagamos lo que tenemos que hacer.

REFERENCIAS

- Altrows, Lawrence (1996), ¿How Transferable is the Community-Based Strategic Planning Model to Latin America? (Manuscrito inédito).
- Barro, R. (1991). "Education and Economic Growth". *NBER Working Paper*.
- Bataillon, Claude. (1984). "Dos décadas de investigación urbana en México: Análisis crítico y perspectiva", en Mario M. Carrillo Huerta (coordinador), *Teoría y política económica en el proceso de desarrollo. Ensayos en homenaje a Víctor L. Urquidi*. Xalapa, Ver.: Universidad Veracruzana, pp. 161-168. .
- Becker, Gary S. (1964). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press for The National Bureau of Economic Research. (Versión en español: Becker, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza Universidad).
- Bracho, Teresa y Andrés Zamudio (1992). *Rendimientos económicos de la escolaridad I: Discusión teórica y métodos de estimación*. CIDE: Documento de Trabajo 30.
- Carrillo Huerta, Mario M. (2002). *Aspectos Microeconómicos Introdutorios del Desarrollo Regional y Urbano*. México, D. F.: Instituto Politécnico Nacional.
- _____. (2006). *La teoría y la promoción del desarrollo regional sustentable: estudios recientes en México*. Puebla, Pue. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- _____. (2010) *Programas económicos y sociales para el desarrollo regional. Teoría y evidencia empírica reciente en la región central de México*. Puebla, Puebla: Galilei/Colegio Interdisciplinario de Especialización.
- _____. (2012). “Desarrollo regional: una visión estratégica”. *Seminario Internacional Sobre lo Estratégico*. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICGDE-BUAP); Puebla, Pue., octubre 11.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). (2001). *Índices de marginación municipal 2000*. México, D. F.: Consejo Nacional de Población.
- Donati, P.P. (1985). *Le Frontiere della Politica Sociale*. Milán: Franco Angeli.
- Ebrard Casaubon, M. L., Carrillo Huerta M. M. y Cerón Vargas, J. A. (2009). *La política de desarrollo a favor de la educación: el caso del Programa Prepa Sí de la Ciudad de México*. Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal, Universidad de Puebla y Galilei. México, D. F.
- _____. (2011). *Bienestar Familiar y Educación para el Desarrollo: El Programa Va Seguro de la Ciudad de México, 2007-2010*. Colegio Interdisciplinario de Especialización A. C. y Universidad de Puebla.
- Ebrard Casaubon, Marcelo L., Delgado Carrillo, Mario M. y Carrillo Huerta, Mario M. (2011). *Desarrollo y educación con equidad: El Programa de Educación Garantizada de la Ciudad de México, 2007-2009*. Puebla, Pue.: Colegio Interdisciplinario de Especialización, A. C., y Galilei, Taller de Creatividad Infantil.
- Ebrard Casaubon, Marcelo L., Prats Donovan, Mariagna y Carrillo Huerta, Mario M. (2009). *Hacia una educación de calidad en la Ciudad de México. El programa Niños Talento*. México, D. F.: Galilei/Universidad de Puebla.
- Ferreira Dimenstein, Héctor (2005). *Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*. México, D. F.: El Colegio Mexiquense/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM/El Colegio de Tlaxcala, A.C.
- Fischer, S., R. Dornbusch y R. Schmalensee (1998). *Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Flores González, Sergio (1993). *Desarrollo metropolitano análisis y perspectivas*. México: BUAP.
- García Pelayo, M. (1982). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Gómez, Pablo y Cortés, Armando (1987). *Experiencia histórica 4k1 desarrollo regional en México*. México: NAFIN.
- Higgins, H. (1980). “Social control theories of Social Policy.” *Journal of Social Policy*. Vol. 9, núm. 1.
- Mincer, J. (1974). Schooling, Experience, and Earnings. *The Scientific Commons*, New York London: National Bureau of Economic Research, 1974.
- Mishra, R. (1990). *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales,
- Montoro Romero, Ricardo (1997). “Fundamentos teóricos de la política social”. En Alemán, C., y Garcés, J. (Coordinadores). *Política social*. Madrid: MacGraw-Hill, pp. 33-50.
- Ornelas, Carlos. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, D. F.: CIDE-NF-FCE.

- Pérez Lizaur, Jacobo (2003), "La Promoción del Desarrollo Regional en México", Conferencia Magistral, Primer Coloquio Nacional de Posgrados en Desarrollo Regional, El Colegio de Tlaxcala, A. C., San Pablo Apetatitlán, Tlax., noviembre 7.
- Richardson, Harry W. (1973). *Economía regional: teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Sasaki, Komei and Kaiyama, Michihiro (1996). "Urbanization, Urban Concentration and Economic Development". En *Review of Urban & Regional Development Studies*, 9(1) Spring 1997, pp. 55-78.
- Schmelkes, Sylvia. (1995). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México, D. F.: Secretaría de Educación Pública.
- Schultz, T. W. (1963). *Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press.
- Solow, R. M. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.
- Urquidi, V. (2001). "El Desarrollo Sustentable: Avances, Retrocesos y Esperanzas". *Estudios Demográficos y Urbanos*, número 48, pp. 699-716. Centro de Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México A.C.