

Primer Foro de Desarrollo Regional.
“Hacia una agenda legislativa para la institucionalización de
la planeación y la gestión regional del desarrollo”.

Palacio legislativo, 7 de noviembre de 2007

PLANEACIÓN REGIONAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO

Javier Delgadillo Macías

Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

Dónde estamos...

Desarrollo regional:

Estudiar el impacto de las actividades humanas en la organización del espacio.



Frente a la especialización una visión sistémica e interdisciplinaria.



Análisis de las relaciones entre economía, sociedad, medio ambiente y territorio, tomando en cuenta el papel de las instituciones y el comportamiento social, público y privado.

En qué se fundamenta...

El análisis regional incorpora un enfoque comprensivo y participativo para la resolución de problemas de orden territorial.

BASE TERRITORIAL



...desde una visión holística
(*el todo y sus partes*)

Para qué nuestras acciones...

La **ciencia regional** es un instrumento del conocimiento puesto a disposición de las acciones de la política y la planificación regionales (territoriales, locales).

- ✓ Política regional
- ✓ Planificación regional
- ✓ Ordenamiento territorial

La regionalización es una técnica para llevar a cabo el análisis regional, la planificación regional, la política regional y la administración regional.

El ejemplo europeo.

Política regional europea:

“Reconocimiento de realidades diversas...
...por tanto, políticas y acciones diferenciadas”

De una ciencia regional ortodoxa a otra de gran utilidad práctica:

NUEVA POLÍTICA REGIONAL

- ✓ Regiones menos desarrolladas
- ✓ Regiones industriales en declive
- ✓ Regiones agrarias y rurales
- ✓ Regiones urbanas
- ✓ Regiones periféricas e insulares
- ✓ Regiones fronterizas

Cambio radical:
de una *ciencia regional convencional* (modelos neoclásicos) a la construcción de enfoques de *crecimiento endógeno* (cohesión económica, social y territorial).

¿Y en México...?

La acción regional desvirtuada...

Las políticas regionales han sido instrumentos parciales del Estado, que amortiguan en parte la ausencia de una política integral del desarrollo que tome en cuenta la naturaleza y la vocación económica del territorio.

- Planeación sexenal y discontinuidad de los planes de desarrollo (se favorecen ciertos sectores y regiones).
- Esquema centralizado y vertical de toma de decisiones.
- Predominio de planes y programas meramente normativos, sin evaluación ni controles operativos.
- Inviabilidad económica de los proyectos durante periodos de recesión o crisis económica.
- Ausencia de los actores regionales en el diseño de las políticas y en las decisiones.
- Carácter asistencial y clientelar de los programas y de los recursos.
- Persistencia de las desigualdades regionales.

Los antecedentes... (1)

- Construcción de redes de transporte y vías de comunicación ferroviarias durante el porfirismo.
- Reforma agraria y esfuerzos de colonización de principios del siglo XX hasta el Cardenismo.
- Comisión Nacional de Irrigación en 1926 (punto de partida de una actividad agropecuaria intensiva y ampliación de la frontera agrícola con sistemas de riego).
- Planeación económica y promoción del desarrollo: Ley General de la República (1930), primer plan Sexenal 1934-1940 (Lázaro Cárdenas), Comisión Federal de Planeación Económica (1942), Comisión Nacional de Inversiones (1948 y la de Ruiz Cortines de 1954), visión regional de la Secretaría de la Presidencia de 1958 y hasta 1964 (que incluyó el Plan de Acción Inmediata 1962-1964), Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), Programa de Inversión del Sector Público Federal (Plan Chontalpa y Plan Lerma con Echeverría), Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970), PIDER (1973), Ley general de Población (1973).

Los antecedentes... (2)

- Industrialización ligada al desarrollo urbano y polos de desarrollo: Ley Orgánica de Industrias de Transformación (1941, reformada en 1945), Comisión Federal de Fomento Industrial (1943), Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias (1955), fin del modelo de sustitución de importaciones con la liberalización de la política de controles en la industrialización y reducción de subsidios a la ubicación de las industrias en las ciudades (mediados de los años sesenta), Fideicomiso de Nacional Financiera para Estudios y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales (1970), Fomento Económico de la Franja Fronteriza (1972) e impulso a maquiladoras (1972), decretos de descentralización industrial (1971-1973), Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas ((1971), Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975), Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

Los antecedentes... (3)

- Planeación institucionalizada, descentralización y crisis económica (1977-1988).
Programa de puertos industriales, Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979), Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1979), Plan Global de Desarrollo (1980), Programas regionales de empleo y de fomento económico (acciones anticrisis), Coordinación del Plan Nacional para Áreas Atrasadas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988), Sistema Nacional de Planeación Democrática, Desarrollo de regiones prioritarias (Mar de Cortés, Zonas Áridas, Zona metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Mixtecas Oaxaqueñas, Henequenera de Yucatán, Frontera Norte), descentralización y subsistema de ciudades.

Los antecedentes... (4)

- Ordenamiento territorial, programa solidaridad y pactos económicos (1989-1994). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Programa de las 100 ciudades, pactos para el empleo, pactos económicos, PRONASOL.
- 1995-2005. Una década de contrastes y el nuevo milenio. Acentuación del liberalismo económico, efectos urbanos y regionales de la globalización, TLC, incremento de asimetrías y disparidades regionales, competitividad de ciudades, desarrollo megalopolitano y fideicomisos regionales, federalismo y descentralización, reformas constitucionales (efectos en tenencia de la tierra, en municipios, en condiciones sociales, etc.), CONAGO, participación ciudadana...
- 2006-2012 (?).

*Persistencia de la
desigualdad regional*

*Evidencias
empíricas*

Persistencia de la desigualdad regional

¿Por qué es necesario un nuevo enfoque en la política regional del desarrollo?

Las evidencias demuestran que las asimetrías regionales y las desigualdad sociales persisten e incluso se incrementan entre regiones, estados y municipios.

Medir la evolución regional

Comprobación de “dependencia regional” (Índice de Moran)

Una aproximación empírica sobre los efectos regionales se obtiene con los **niveles de autocorrelación espacial global**, medidos a través del **INDICE DE MORAN**, que ha desplegado el PIB per capita a nivel estatal durante el periodo de apertura comercial. Un índice de autocorrelación espacial como el Moran evalúa, con significancia estadística, si la actividad económica de una región (estado) está o no correlacionada con la actividad económica de las regiones (estados) que le son físicamente cercanas. Si no existiera autocorrelación espacial del PIB per capita a nivel estatal, se esperaría que la distribución del PIB per capita fuera aleatoria. Por el contrario, si existiera autocorrelación espacial del PIB per capita, se esperarían aglomeraciones de estados con niveles similares en su PIB per capita. En este sentido, el índice de Moran puede verse como una aproximación al grado de “**dependencia regional**” que puede tener la actividad económica regional.

El índice de Moran es calculado a través de la siguiente expresión:

$$I = \frac{n}{s} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} z_i z_j}{\sum_{i=1}^n z_i^2} \quad (1)$$

donde n es el número de estados del país analizados, w_{ij} son los elementos de una matriz binaria de contigüidad, s es la suma de todos los elementos de la matriz W y, z_i y z_j son valores estandarizados del logaritmo natural del PIB per capita del estado i y j . El Moran puede interpretarse como una medición estandarizada de la autocovarianza de una variable una vez que se impone una matriz de distancia. El índice de Moran tiene un valor esperado de no autocorrelación que está dado por la siguiente expresión:

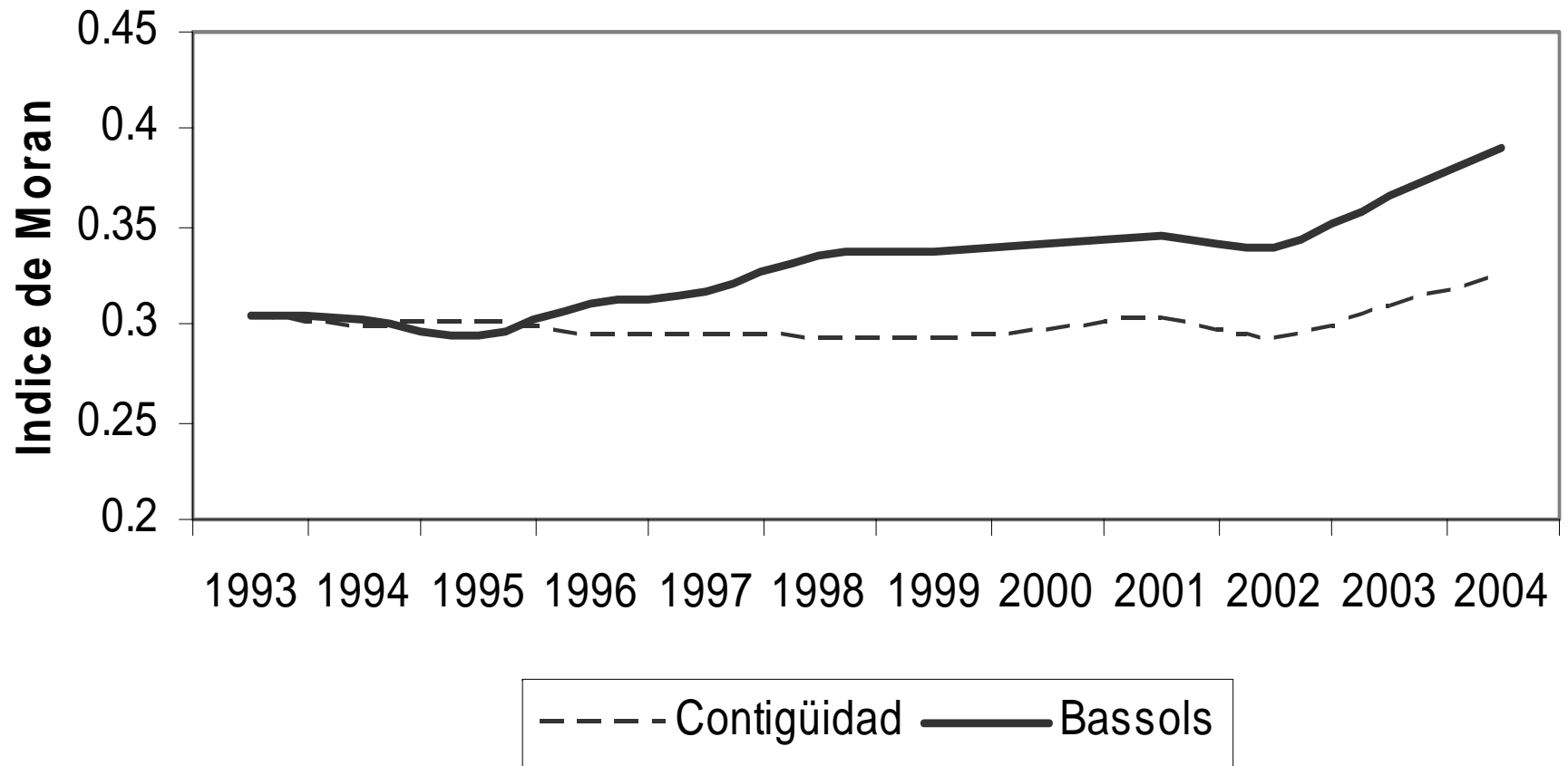
$$E(I) = \frac{-1}{n-1}$$

Pruebas de inferencia estadística basadas en supuestos de normalidad o en distribuciones experimentales pueden ser utilizadas para aceptar o rechazar la hipótesis nula de no autocorrelación espacial.

Medir la evolución regional

Comprobación de “dependencia regional” (Índice de Moran)

Gráfico 3. Autocorrelación Espacial del PIB per capita estatal



Medir la evolución regional

Convergencia y efectos regionales

Convergencia y efectos regionales

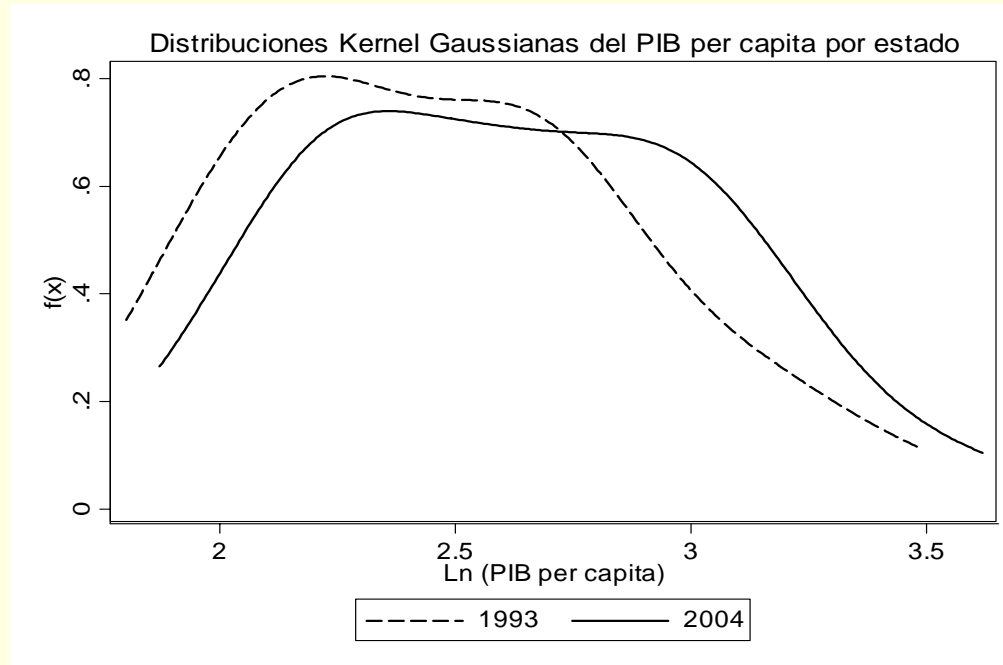
El incremento de las asimetrías territoriales durante el proceso de liberalización de la economía mexicana es el factor regional que bien puede explicar por qué diversos autores han encontrado un patrón divergente en el crecimiento de las economías regionales del país a partir de los ochenta (Esquivel 1999, Messmacher 2002, etc). La evaluación de los procesos de convergencia-divergencia es convencionalmente analizada a partir de implementar económicamente la siguiente relación lineal:

$$\ln\left(\frac{x_t}{x_{t-1}}\right) = \alpha + \beta \ln x_{t-1} + \varepsilon \quad (1)$$

Donde x es un vector del PIB *per capita* por estado, y ε es un vector de errores aleatorios.

Medir la evolución regional

Convergencia y efectos regionales



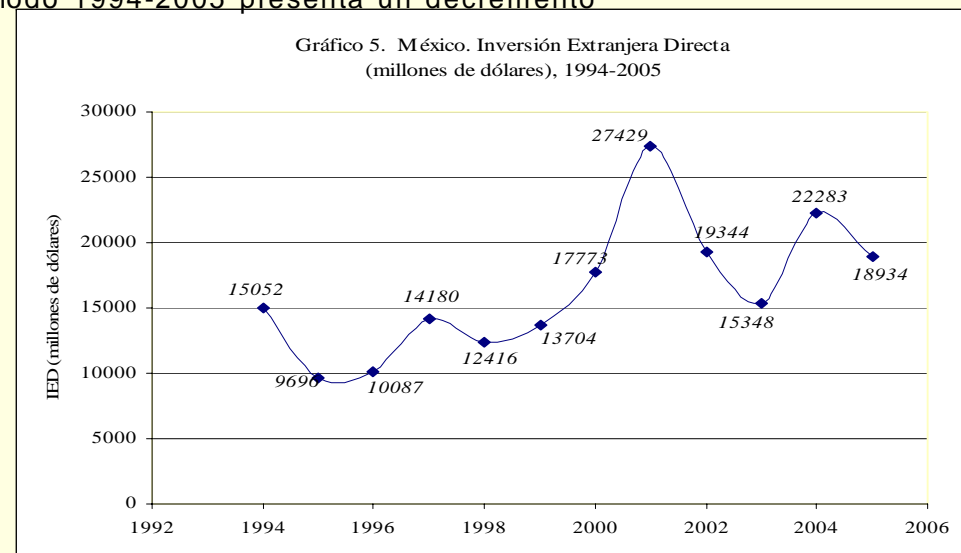
Las estimaciones kernel muestran claramente que las distribuciones del PIB per capita por estado distan de tener un comportamiento normal (o dominado por el promedio). Claramente las distribuciones sugieren un comportamiento con dos picos que indican la presencia de una distribución polarizada del PIB per capita. La forma de estas distribuciones puede estar condicionada por efectos regionales, hipótesis que puede ser justificada por la presencia de fuerte autocorrelación espacial del PIB per capita.

Medir la evolución regional

Remesas e inversión extranjera

Participación de la IED

De 1994 al 2005, el comportamiento de la IED no es equilibrado y muestra oscilaciones que son profundas en algunos años como resultado de la crisis de 1994-1995 y la posterior incertidumbre internacional en torno a la crisis de Asia, Brasil y Rusia que presentaron efectos negativos para México. Repunta significativamente en 1994 con 15 mil 052 millones de dólares pero cae a menos de 10 mil millones de dólares un año después; se recupera en 1997 y cae nuevamente en 1998 como consecuencia de las crisis internacionales. A partir de 1999 y hasta 2001 mantiene un crecimiento importante hasta alcanzar su máximo histórico con un valor de 27 mil 429 millones de dólares, para volver a caer en 2003 (15 mil 348 millones de dólares), sube en 2004 (22 mil 283 millones de dólares) y, finalmente, pierde nuevamente participación en el año 2005 (18 mil 934 millones de dólares) (Gráfico 5). En todo el periodo 1994-2005 presenta un decremento anualizado de -7.1%.

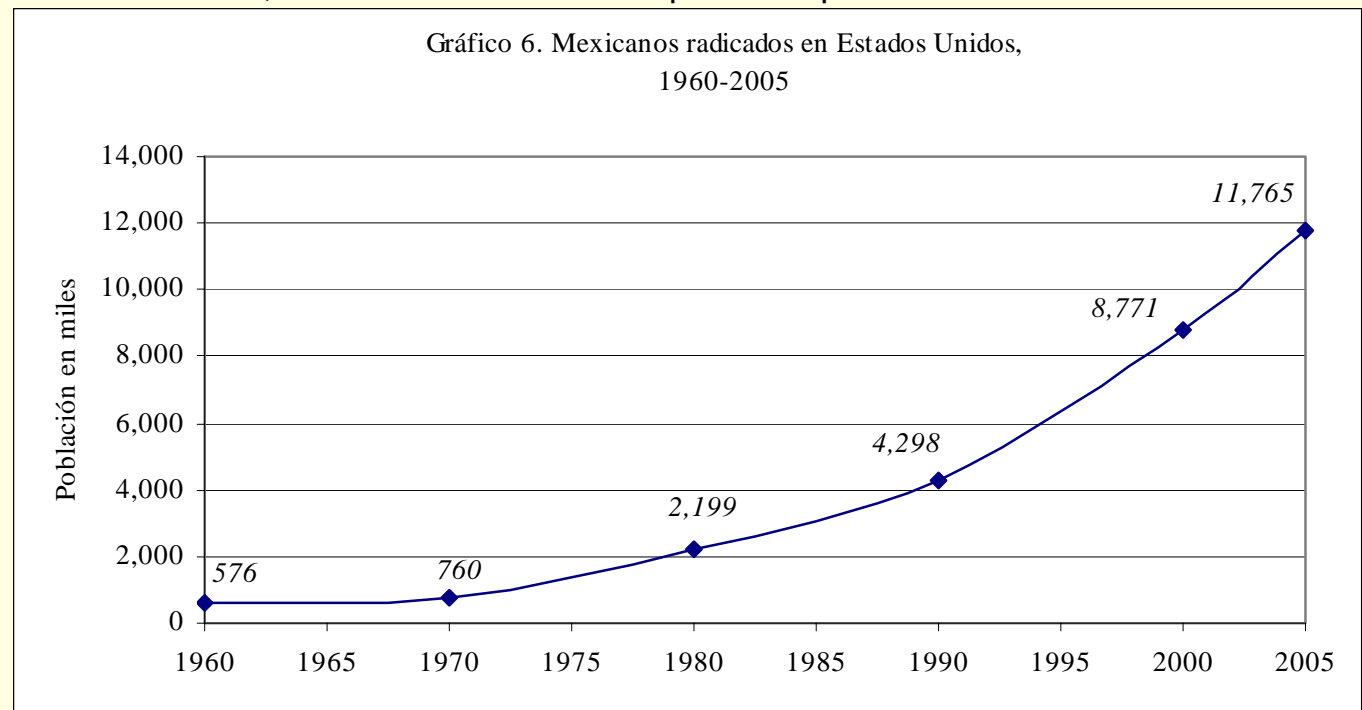


Medir la evolución regional

Remesas e inversión extranjera

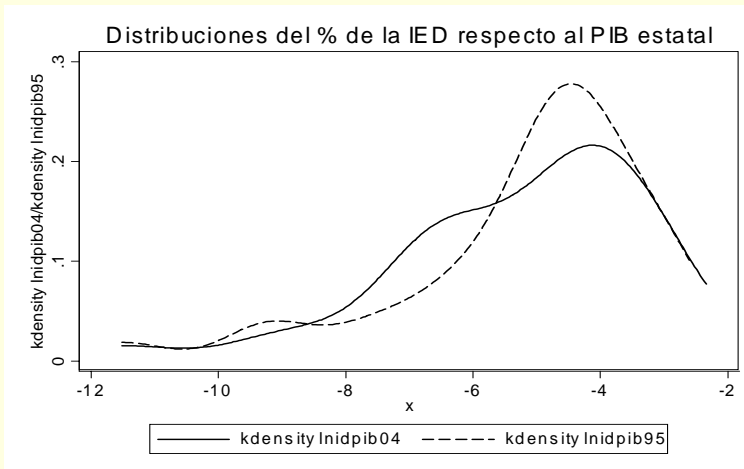
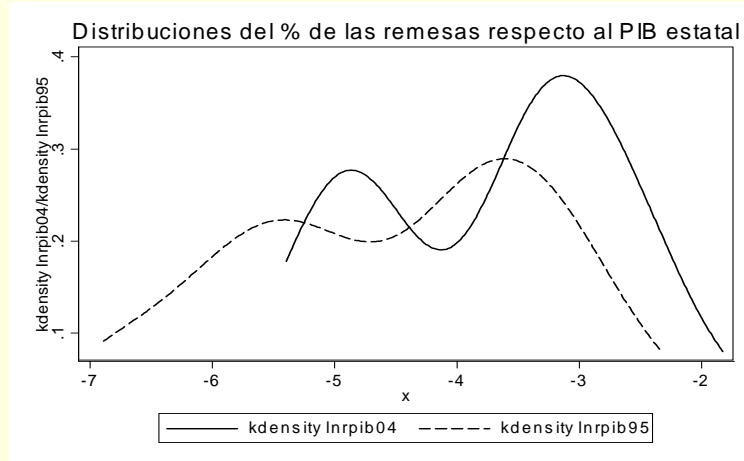
Remesas internacionales

Las remesas que los migrantes envían al interior de la república representan recursos monetarios de cuantía equivalente a las aportaciones que realizan el sector turístico o el energético. El modelo económico actual soporta parte de sus previsiones de mediano plazo en la sostenibilidad de estas remesas, lo cual agrega un elemento más de incertidumbre a la economía mexicana, frente a las decisiones que en el país vecino se vayan decantando.



Medir la evolución regional

Remesas e inversión extranjera



Hasta ahora no se ha indicado si estas relaciones están condicionadas espacialmente ya que es factible que los procesos de polarización antes observados puedan deberse a factores regionales.

Medir la evolución regional

Remesas e inversión extranjera

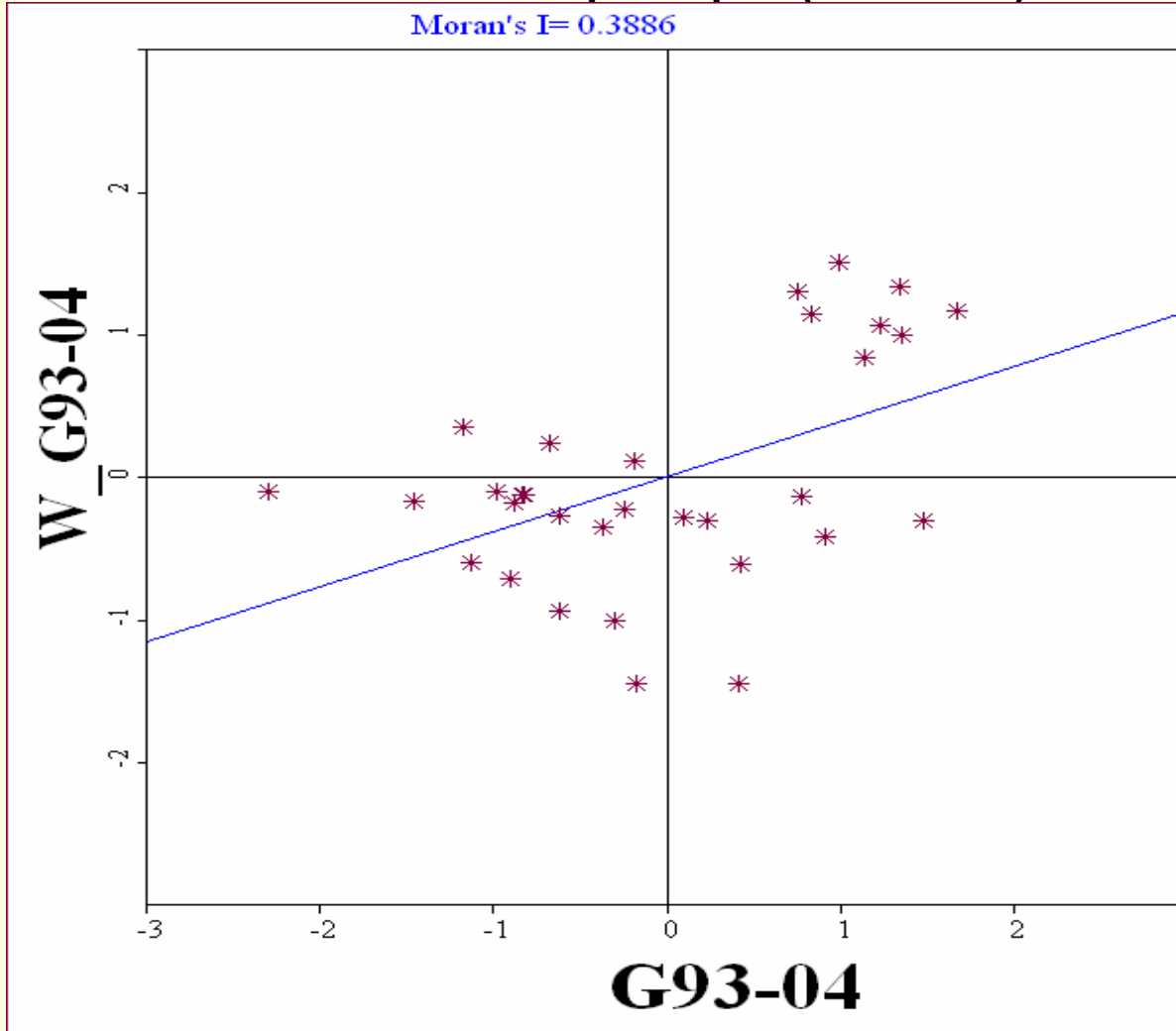
MAPA 3: AUTOCORRELACION ESPACIAL LOCAL DEL
CRECIMIENTO DE LAS REMESAS/PIB, 1995-2004



Participación de las entidades federativas

Crecimiento del PIB per cápita (1993-2004)

Moran's I= 0.3886



Resultados del modelo: clasificación por entidades federativas

I FAVORECIDAS	II POCO FAVORECIDAS	III ESTANCADAS
Chihuahua Coahuila Nuevo León Tamaulipas Durango Zacatecas San Luis Potosí Aguascalientes	Sonora Nayarit Jalisco Colima Michoacán Guanajuato Querétaro Puebla Tlaxcala Yucatán	Baja California Baja California Sur Sinaloa Estado de México Distrito Federal Hidalgo Morelos Guerrero Oaxaca Chiapas Veracruz Tabasco Campeche Quintana Roo

Resultados del modelo: Clasificación por entidades federativas



*El rumbo de un
nuevo modelo...*

*Desarrollo Regional
Emergente*

De quién la responsabilidad...

- El crecimiento económico debe proponerse como meta redistribuir la riqueza generada, bajo el precepto de que los beneficios económicos y sociales se difundan de las áreas más desarrolladas a aquellas más rezagadas (**CRITERIO DE COMPENSACIÓN**).
- Sin embargo, el tiempo ha demostrado que una **economía de mercado** sin intervención social incrementa las desigualdades y no garantiza este precepto fundamental del desarrollo regional.

**Vigencia de la intervención estatal.
Impulso a políticas públicas
socio-territoriales**

Políticas estatales: encausamiento y proactividad

- Capacidad de generar empleos regionales e incorporar a los pobres.
- Convertir a los sectores marginales en actores productivos. Impulsar nuevas actividades.
- Regular precios para redistribuir los ingresos: política social con determinante económica dirigida.
- Subsidiariedad y distribución pública de bienes.
- Gobernabilidad y gestión regional descentralizada.

La acción estatal y el ordenamiento territorial

*“Erróneo creer que las **fuerzas del mercado** llevarán por sí solas a corregir las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales”.*

Papel activo del estado (1)

- En la dotación de infraestructura física y social.
- En la promoción de incentivos para la inversión productiva regional y local.
- En el encausamiento de actividades socialmente productivas, transferencia de tecnologías y capacitación para el trabajo.

La acción estatal y el ordenamiento territorial

Papel activo del estado (2)

- En la formulación y aplicación de programas integrales.
- En una nueva visión del desarrollo territorial: cambio de sesgo, de ver el problema de la pobreza a través de subsidios a las personas, a otro, en que se deberá atender preponderantemente a *los lugares* donde se ubican los grupos marginados.

**INTERVENCIÓN
A TRAVÉS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Modificar las
características del lugar**

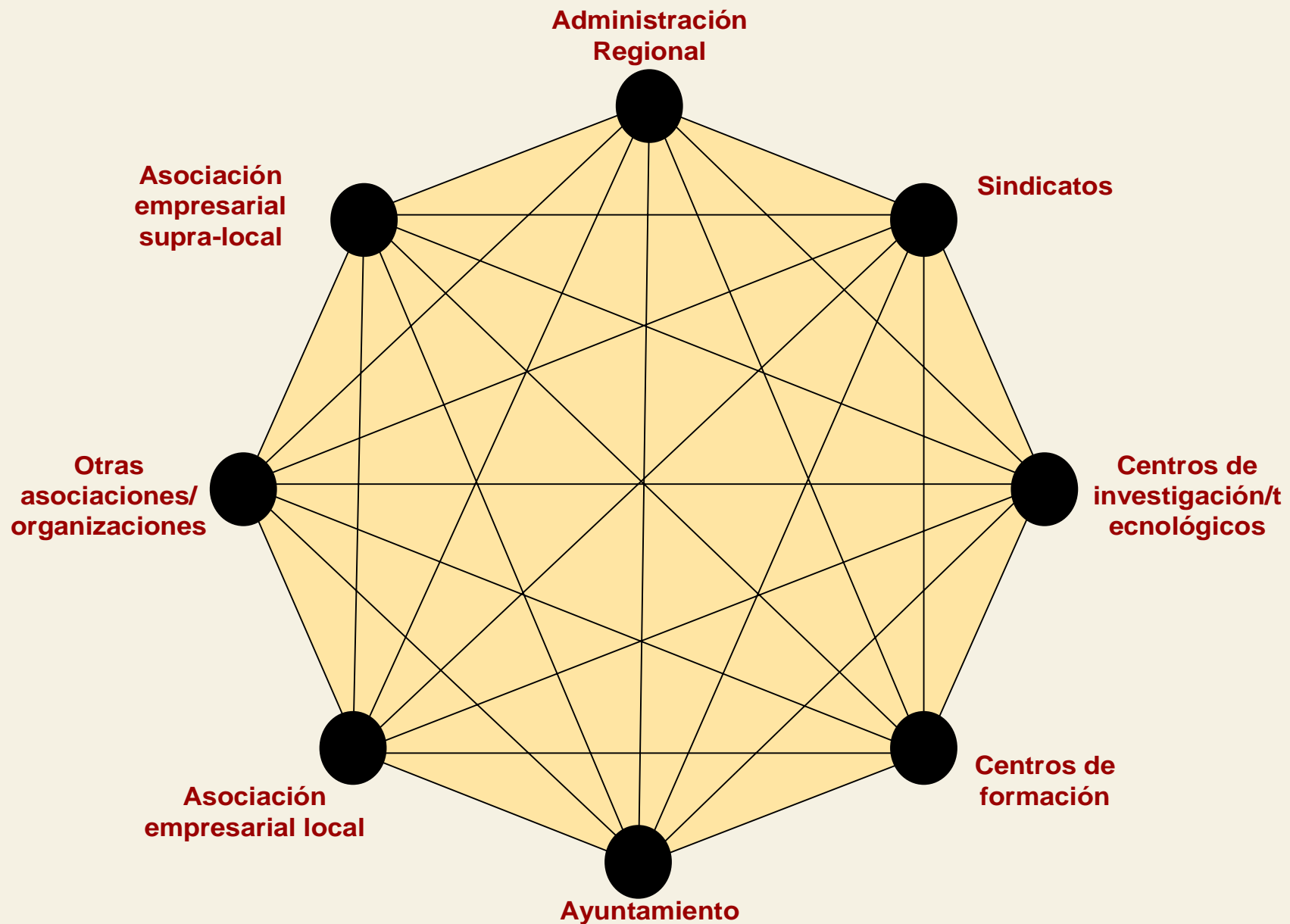
**Fortalecer los factores del
desarrollo regional**

Modelo para activar el desarrollo económico territorial

IMPULSO A CIUDADES PEQUEÑAS E INTERMEDIAS



Redes para el emprendimiento territorial



Fuente: Caravaca, I. (2003)

Ejes estratégicos de una política de desarrollo regional

- Importancia de las innovaciones tecnológicas, de gestión y de su difusión en la base productiva y el tejido empresarial de cada ámbito territorial.
- Respaldo decidido a la descentralización, a fin de dar mayor responsabilidad a los gobiernos locales sobre los problemas del desarrollo económico territorial.
- Desarrollo de los servicios avanzados de apoyo a la producción y fomento de la creación de entornos sistémicos de competitividad territorial.
- Importancia de las microempresas y Pymes, las cuales constituyen la mayoría del tejido económico regional, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento económico.

El poder regional. Fortalecimiento de las administraciones territoriales

El **Estado central** ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos

IMPULSO A UNA LÓGICA REGIONAL DE PARTICIPACIÓN

- Lógica **transnacional** de funcionamiento de las grandes empresas.
- Lógica **territorial** de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales.
- Lógica **supranacional** de los procesos de integración económica

Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo regional



*Recomendaciones
para una agenda
legislativa*

Recomendaciones para una agenda legislativa

*“ Para el diseño de una política de planeación territorial emergente es preciso conjugar dos enfoques: uno que trate de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones, es decir un **enfoque de multisectorialidad**; y otro que establezca un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región: **nueva institucionalidad proactiva** ”.*

Recomendaciones para una agenda legislativa

Las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales, requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un grado de equidad económica y social, al mismo tiempo, deben mantener el impulso que hoy tienen las regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de crecimiento más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales, relaciones intranacionales y el papel del marketing internacional que hoy se expresa como una realidad de las nuevas interacciones de algunas de las ciudades del país.

En este contexto, las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar responsabilidad con estas acciones si es que el objetivo consiste en la promoción económica y social de las regiones. Estas nuevas funciones podrían operar a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva. Sin embargo, esta forma de pensar el quehacer público gubernamental está aún lejos de manifestarse como una visión generalizada en el territorio nacional; lo que hoy observamos son participaciones coordinadas en los niveles federal, estatal y municipal que se manifiestan más como reacción a la presión que surge de las demandas sociales, políticas y económicas, con respuestas parciales y generalmente articuladas, que dejan de lado una visión integral y territorial de los problemas que aquejan al país en su conjunto y a las regiones en lo particular.

Recomendaciones para una agenda legislativa

Es preciso reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, magnitud, intensidad, velocidad y complejidad (Bifani, 1999). Esta influencia afecta procesos de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales no se pueden atenerse las nuevas relaciones humanas en el campo, en las ciudades y en el conjunto de los procesos productivos que se llevan a cabo en el territorio nacional; hoy el ámbito local e internacional se relacionan mutuamente y por lo tanto las exclusiones quedan evidenciadas. Ante ello, las políticas y la acción del desarrollo regional obligan a acciones coordinadas en las que todos los niveles regionales se reflejan en un mismo espejo de la globalización.

La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas cuyo propósito se centre en reducir brechas entre entidades y municipios, revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente regional y fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado asignar funciones compensatorias al desarrollo nacional que favorezcan el intercambio regional y permitan saldos favorables para las regiones más atrasadas, que incidirán en el futuro también en una conciencia regional de parte de los actores locales, que hoy se sienten excluidos de las decisiones.

En el ámbito de la descentralización, los esfuerzos que se promuevan deben incidir en acciones concretas cuyo propósito fundamental sea el de proveer más y mejores funciones organizacionales entre los actores, a través de la corresponsabilidad del gobierno. Sin embargo, deben prevenirse efectos no deseados ya que la descentralización o ciertos métodos para descentralizar implican riesgos y no siempre garantizan el efecto deseado de un mejor crecimiento económico, y pueden incluso ir en contra

Recomendaciones para una agenda legislativa

La acción de planificar el territorio, es decir, a los estados, a los municipios y a las regiones, consiste en un proceso incluyente en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el territorio. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad regional. Hoy, pareciera que los procesos de la globalización se contraponen a esta posibilidad de organización espacial, sin embargo, lo que en la realidad viene aconteciendo tiene que ver, por una parte, con el reacomodo territorial de los recursos y los capitales nacionales (y regionales) en un sentido de estrategia competitiva y atractivo de los capitales externos que se apropian con una rapidez inesperada de los mercados locales, al punto de los cuales la competencia internacional les impone caminos de asociación que les permita ampliar su participación en el marco de la globalización.

Con los cambios políticos y los procesos de descentralización que se vienen dando a favor de los gobiernos locales, se ha favorecido también una nueva dimensión de la administración pública y de la gobernabilidad territorial a través de un activo papel de estos actores que trascienden la esfera económica y financiera, y representan indudablemente un factor de presión real que lleva a modernizar los sistemas de administración y función pública en los gobiernos municipales y estatales, y, establece como reto del futuro inmediato, la necesidad de readecuar a los tiempos actuales, formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en concordancia con las dinámicas internacionales.

Recomendaciones para una agenda legislativa

por ello que se hace urgente redimensionar las funciones de gobierno y el papel del Estado. Esta dimensión no representa una vuelta al pasado, por lo contrario, las discusiones actuales que se dan en el ámbito mundial sobre el futuro de la organización de los territorios nacionales, plantea la necesidad de asignar nuevos roles a la planeación regional a partir de un nuevo papel de los gobiernos al interior de los países. Se busca que los efectos sean significativos en las tendencias de cambio territorial de los países, dado que las empresas transnacionales visualizan a los países crecientemente como plataformas de producción para la economía global; en este camino, creemos que es posible identificar nuevas tendencias de cambio territorial asociadas a la economía global, sin descuidar la equidad social y territorial. También las empresas requieren ubicar distintos tipos de operaciones y funciones dentro de cadenas productivas que integran a otras empresas con determinada lógica en cada caso y atendiendo a factores económicos. La contrapartida de esta lógica de localización de procesos productivos es la emergencia de nuevas funciones económicas de las ciudades en el contexto de la economía global (Ferreira, 2005).

Organizar adecuadamente las nuevas funciones urbano regionales de las ciudades en el contexto de la economía global, representa un reto que implica considerar estrategias de cambio territorial y planeación urbana y rural incluyente, en las que sin duda siguen teniendo un peso preponderante los procesos económicos, las condicionantes geográficas locales y los efectos territoriales no contemplados de las políticas sectoriales des-reguladoras en boga. Situarse en una posición contraria que promueva la simple localización económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentir local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones.

Recomendaciones para una agenda legislativa

Finalmente, debemos reconocer que en el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial, el desarrollo económico regional adopta nuevas modalidades, en donde las políticas y acciones predominantes se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo de ciudades y regiones. También se orientan a fortalecer las capacidades locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque de la ventaja competitiva de las regiones.

Para alcanzar estos objetivos, es notoria la necesidad de intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad.

En este camino, los actores fundamentales de estas políticas y de los nuevos procesos de desarrollo son los gobiernos en asociación con los actores locales y regionales, en un contexto reconocido de multidimensionalidad de procesos, de redes solidarias de participación y de estrategias económicas que reconstruyan la multisectorialidad territorial como sustento del nuevo desarrollo regional que el país requiere.