

DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

José Luis Calva

Coordinador



Normand Asuad Sanén
Francisco Javier Ayvar
Carlos Bustamante Lemus
Alejandro I. Canales
Juan Castaingts Teillery
Javier Delgadillo Macías
Jorge Isaac Egurrola
José Odón García García
Rodolfo García Zamora
Selene Gaspar Olvera
Alfonso Iracheta
César Lenin Navarro Chávez
Gabriel Mendoza Pichardo
Oscar Pérez Veyna
Emilio Pradilla Cobos
Jaime Prudencio Vázquez
Adolfo Sánchez Almanza
Jaime Sobrino
Felipe Torres Torres

**México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 13**

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Normand Eduardo Asuad Sanén, Francisco Javier Ayvar Campos,
Carlos Bustamante Lemus, José Luis Calva, Alejandro I. Canales,
Juan Castaingts Teillery, Javier Delgadillo Macías, Jorge Isaac Egurrola,
José Odón García García, Rodolfo García Zamora, Selene Gaspar Olvera,
Alfonso Iracheta, José César Lenin Navarro Chávez,
Gabriel Mendoza Pichardo, Oscar Pérez Veyna, Emilio Pradilla Cobos,
Jaime Prudencio Vázquez, Adolfo Sánchez Almanza,
Jaime Sobrino, Felipe Torres Torres

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

MÉXICO, 2018

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos.

Desarrollo territorial y urbano / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

401 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 13)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 13: 978-607-711-488-8

T. 1. Planificación regional - México T. 2. Urbanización - México

HT395.M4 D47

DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

Volumen 13

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Normand Eduardo Asuad Sanén, Francisco Javier Ayvar Campos, Carlos Bustamante Lemus, Alejandro I. Canales, Juan Castaingts Teillery, Javier Delgadillo Macías, Jorge Isaac Egurrola, José Odón García García, Rodolfo García Zamora, Selene Gaspar Olvera, Alfonso Iracheta, José César Lenin Navarro Chávez, Gabriel Mendoza Pichardo, Oscar Pérez Veyna, Emilio Pradilla Cobos, Jaime Prudencio Vázquez, Adolfo Sánchez Almanza, Jaime Sobrino, Felipe Torres Torres

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad
Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Santiago Tapia 403, Col. Centro
58004, Morelia, Michoacán, México
<www.ininee.umich.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 13: 978-607-711-488-8

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo <i>José Luis Calva</i>	9
-----------------------------------	---

PRIMERA SECCIÓN GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

Microrregiones y relaciones económicas internacionales <i>Juan Castaingts Teillery</i>	15
El vaciamiento productivo regional de las manufacturas en México <i>Jorge Isaac Egurrola</i> y <i>Jaime Prudencio Vázquez</i>	45
Desarrollo económico y social de las regiones y entidades. Ampliación de las desigualdades y necesidad de políticas regionales integrales <i>Gabriel Mendoza Pichardo</i>	83

SEGUNDA SECCIÓN CONFIGURACIONES TERRITORIALES Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

Reforma urbana en México: necesidad de políticas públicas transformadoras <i>Alfonso Iracheta</i>	115
---	-----

Configuración territorial de la economía y políticas regionales y urbanas en México <i>Normand Eduardo Asuad Sanén</i>	133
--	-----

TERCERA SECCIÓN
PROBLEMÁTICA URBANA Y POLÍTICA DE DESARROLLO
SUSTENTABLE, EQUITATIVO Y DEMOCRÁTICO

La urbanización en el México contemporáneo <i>Jaime Sobrino</i>	165
El derecho a un territorio integrado y sustentable, con equidad social y democracia participativa <i>Emilio Pradilla Cobos</i>	193

CUARTA SECCIÓN
DESIGUALDAD TERRITORIAL, VULNERABILIDAD
Y POLÍTICAS SOCIALES

La desigualdad socioespacial o el México que se bifurca <i>Adolfo Sánchez Almanza</i>	219
Estrategias de desarrollo regional: un análisis de convergencia económica <i>José César Lenin Navarro Chávez,</i> <i>Francisco Javier Ayvar Campos</i> y <i>José Odón García García</i>	245

QUINTA SECCIÓN
MIGRACIONES INTERNACIONALES
Y MIGRACIONES INTERNAS

Las remesas en el nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos <i>Alejandro I. Canales</i>	271
La diáspora mexicana en Estados Unidos y el Programa 3x1 como desarrollo comunitario transnacional: lecciones y desafíos <i>Rodolfo García Zamora,</i> <i>Selene Gaspar Olvera</i> y <i>Oscar Pérez Veyna</i>	295

ÍNDICE	7
Migración interna en México en 2015 <i>Jaime Sobrino</i>	315

SEXTA SECCIÓN
POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

Políticas regionales y planeación territorial. Hacia una nueva comprensión y diseño <i>Javier Delgadillo Macías</i> y <i>Felipe Torres Torres</i>	327
Políticas estructurales y asimetrías regionales. Hacia un desarrollo regional sustentable <i>Carlos Bustamante Lemus</i>	363

DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

El desarrollo económico de México se ha caracterizado por marcadas desigualdades regionales que se manifiestan en la marginación de una gran proporción de la población; en profundas disparidades en infraestructura, producto interno per cápita, ingreso familiar, servicios sociales, grados de escolaridad y calificación laboral; en la excesiva concentración económica y poblacional en grandes zonas metropolitanas, con un marcado centralismo político y cultural, y un débil ejercicio de la soberanía económica de los estados, de la autonomía municipal y la democracia participativa.

En el interior de las grandes zonas metropolitanas, caracterizadas por un crecimiento desordenado, son también manifiestas las desigualdades territoriales y la ausencia o deficiencia de la planeación espacial, que se plasman en las marcadas insuficiencias de vivienda, infraestructura y servicios sociales para amplios sectores de la población, graves problemas de transporte y viabilidad, contaminación ambiental y profundas desigualdades en niveles de ingreso y calidad de vida.

Las disparidades espaciales en el desarrollo económico y social se mantienen y profundizan por la ausencia de una estrategia de desarrollo regional orientada a corregir las profundas asimetrías espaciales y a propiciar la convergencia de las poblaciones hacia niveles satisfactorios de ingreso y bienestar.

Aunque las asimetrías socioeconómicas en el desarrollo regional constituyen un problema estructural endémico de México, los procesos de convergencia observados entre los años cuarenta y los setenta se truncaron desde los años ochenta, observándose una profundización de las desigualdades regionales bajo la estrategia económica neoliberal aplicada en México desde 1983 hasta el presente. En conjunto, la reducción de la inversión pública en infraestructura y del gasto en desarrollo regional y urbano; el achica-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

miento de las políticas de fomento económico sectorial; la raquítica generación de empleos formales, con los consiguientes incrementos explosivos del empleo informal, de la migración al extranjero y del desempleo abierto y encubierto (véase el volumen *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección); así como el desplome de los salarios reales y el incremento dramático de la pobreza, son efectos de la estrategia neoliberal que han agravado la problemática territorial y la inequidad en el desarrollo regional.

La integración neoliberal de México en el TLCAN, en vez de contribuir a reducir las desigualdades regionales, ha tendido más bien a ahondarlas, al impulsar algunas regiones con ciertas ventajas competitivas dejando en el rezago a las regiones menos favorecidas y, con ello, ampliando las brechas entre regiones marginales y “prósperas”.

Es ilusorio esperar que la *mano invisible* del mercado corrija las asimetrías espaciales. La experiencia internacional indica que las desigualdades regionales, si no son atemperadas por políticas públicas, tienden a agudizarse debido a deficiencias de infraestructura y desarrollo institucional, así como a la imperfecta movilidad del trabajo y el capital. Por ello, el Estado debe asumir sus responsabilidades en el desarrollo regional, contrarrestando las tendencias del mercado a la ampliación de las desigualdades socioeconómicas espaciales.

En esta perspectiva, como experiencia paradigmática, las políticas regionales de la Unión Europea y la filosofía que las inspira, deberían ser referente de una *política integral de desarrollo regional* para México. Después de reconocer que la integración no necesariamente supondría un desarrollo equilibrado entre las diferentes regiones europeas, se formaron organismos especializados y fondos comunitarios (*estructurales* y de *cohesión social*) para compensar los costos sociales de la integración y reducir las desigualdades regionales, induciendo un proceso de convergencia en los niveles de ingreso y bienestar. Gracias a estos fondos (que se integran con aportaciones de los países en proporción de su PIB per cápita y los reciben las regiones en función de su atraso relativo), así como al libre flujo de mano de obra entre los países miembros de la UE, se observó un proceso de convergencia, solo interrumpido —y hasta parcial y temporalmente revertido— por la crisis financiera internacional y la subsecuente Gran Recesión de la economía mundial de 2009. Por ejemplo, al momento de su incorporación a la Comunidad Europea (1986), el PIB per cápita de España y Portugal ascendía al 76.9% y al 59.1%, respectivamente, del PIB per cápita comunitario (UE-12), en dólares corregidos a paridad de poder adquisitivo en todos los casos (FMI, *World Economic Outlook Database*, Abril, 2018); en 2007, Grecia y Portugal habían alcanzado el 89.1% y el 70.2%, respectivamente, del PIB

per cápita medio de los mismos doce países de la Unión Europea; y en 2017, después de su recuperación de la crisis, alcanzaron el 89.7% y el 71.2%, respectivamente, del PIB per cápita medio de la UE-12.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en cambio, jamás ha existido un sólo dólar de fondos compensatorios para paliar los costos regionales de la integración, ni existe libre flujo de mano de obra.

Por ello, en lo externo, es necesario introducir en la renegociación del TLCAN —si éste ha de ser “modernizado” en beneficio de las poblaciones de los tres países de América del Norte y no sólo en favor de los intereses de las grandes corporaciones— la institución de fondos estructurales y de cohesión social como expresión de la corresponsabilidad en los efectos regionales de la integración económica, además de instituir el libre flujo de mano de obra entre los países miembros del TLCAN.

En lo interno, bajo cualquier escenario supranacional, el país requiere una estrategia de desarrollo regional asentada en una congruente noción de desarrollo sustentable (es decir, que contemple simultáneamente los objetivos de crecimiento económico, equidad social y desarrollo ambiental) y que, basada en una planeación estratégica del desarrollo, corrija las profundas desigualdades regionales en las oportunidades de acceso a niveles aceptables de bienestar.

Se trata, en consecuencia, de una verdadera geoestrategia interna con visión de largo plazo, que impulse el desarrollo espacial y articule las políticas de desarrollo general (especialmente las de educación, nutrición, salud, vivienda e infraestructura), así como las políticas de fomento económico sectorial (industrial, agrícola, energético, turístico, etc.) en un sistema regionalmente integrado que incluya programas específicos diseñados como trajes a la medida para las distintas regiones y cuente con la participación ciudadana —desde las regiones— no solo para su ejecución, sino también para su diseño y supervisión. En esta perspectiva, es necesario desarrollar, sobre bases democráticas, las autonomías municipales y estatales en la planeación, financiamiento y gestión del desarrollo local y regional, así como en la política de ingreso y gasto público para incrementar los recursos propios de los municipios y estados, ampliando las bases materiales de su soberanía.

Teniendo a la región como variable y agente central de las políticas de fomento económico y social, será factible crear y desarrollar con más éxito las habilidades regionales, su vocación para absorber desarrollos tecnológicos, sus capacidades empresariales y el aprovechamiento de las externalidades asociadas a los conglomerados productivos que México deberá impulsar para acortar resueltamente las brechas —de productividad, ingreso y bienestar— que nos separan de los países desarrollados.

PRIMERA SECCIÓN

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

MICRORREGIONES Y RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES*

JUAN CASTAINGTS TEILLERY**

INTRODUCCIÓN

La literatura económica se ha dedicado mucho al estudio de las grandes regiones económicas que se han formado en el mundo: la Unión Europea, el TLCAN (México, EU y Canadá) y el sistema no institucionalizado pero real que opera en Asia (con Japón como centro del sistema). Además de las regiones triádicas dominantes, llaman la atención otras macrorregiones no dominantes pero importantes tales como el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay), el CARICOM (el Caribe), para no hablar más que de algunos otros acuerdos de intercambio relacionados con América Latina.

Un hecho clave en todos estos acuerdos es que se trata de macrorregiones que incorporan a varios países y así, si se sigue esta lógica, todo parecería indicar que se trata de países que se integran en regiones económicas más amplias.

Para evitar confusiones hay que distinguir las macrorregiones económicas, que son las que se configuran en los grandes acuerdos entre Estados-naciones, de las microrregiones económicas que se encuentran en el interior de los países que realizan los contratos. De hecho y en la práctica, lo que entra en relación no son los Estados-nación, sino que son las microrregiones económicas las que se van a poner en correspondencia entre ellas, incluso en la práctica, son únicamente algunas microrregiones las que se van a poner en contacto, ya que el resto de microrregiones, o bien no realizan intercambios internacionales o bien lo hacen en cantidad muy limitada.

* Este artículo se ha tomado en buena parte, del capítulo IV de mi libro: *Los sistemas comerciales y monetarios en la triada excluyente. Un punto de vista latinoamericano*, UAM y Plaza y Valdés, México 2000. De hecho, se trata de una revisión que corrige, recorta y aumenta a la de dicho capítulo.

** Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Hay que ser muy claros, lo que se vive en la actualidad no es un proceso de internacionalización de países, sino de relaciones internacionales de microrregiones que se encuentran en el interior de los Estados-nación.

Por ejemplo, con el TLCAN solamente se integraron algunas microrregiones de México al tratado: la región fronteriza por efecto de la maquila; el corredor La Laguna-Salttillo-Monterrey; Guadalajara y sus alrededores; el corredor San Juan del Río-Querétaro-Aguascalientes; y la zona fabril del Estado de México y sus alrededores que incluyen a Cuernavaca y Puebla. Del lado de Canadá, las regiones clave que se integraron fueron Toronto, Montreal y Quebec (el resto de los vastos territorios tienen pocas o ninguna actividad tripartita).

Así, el primer punto a destacar es que en las regiones actuales se integran las microrregiones y no los Estados-nación.

Hay que destacar por otro lado, que la formación de una región es un hecho complejo en el que participa un amplio conjunto de factores. En este trabajo se ha tomado como válido el análisis que realiza Michael Porter¹ en torno a lo que él ha denominado “el diamante nacional”, y que se presentará en el siguiente inciso. Sin embargo, Porter considera muy poco el elemento cultural que, en nuestros análisis y observaciones, ha resultado fundamental, los cuales corresponden con el de muchos análisis sobre empresa y sociedad realizados por varios autores y que han comprendido el juego clave de la cultura.² Así, podemos decir que la región es la intersección de la presencia-ausencia de diamante más Estado y cultura.

Aunque la región no es el país, tampoco se encuentra ajena a las condiciones socioeconómicas que se viven en el mismo. En este capítulo se estudia el concepto de espacio socioeconómico del crecimiento cuando se habla de las condiciones de crecimiento en una economía abierta; sin embargo, conviene mencionar que una microrregión interior a un país no surge de la nada y que, hasta antes de que se configuraran los espacios internacionales, las microrregiones necesitaban de espacios nacionales para poder lograr su crecimiento. El concepto de espacio socioeconómico del crecimiento³ está ligado al hecho de que el crecimiento no es sólo un fenómeno que se pueda reducir a un análisis monocausal, sino que es complejo.

La hipótesis de partida es que, en el espacio socioeconómico de crecimiento existen tres elementos: el trabajo, el dinero y el Estado (que integran el proceso de cohesión y reproducción social) y que, en el centro de ellos, se

¹ Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Mac Millan, Londres, 1990.

² Véase al respecto la excelente obra colectiva, *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, coordinada por Jean François Chanlat, Les Presses de l'Université Laval, ESKA, Quebec, 1990.

³ Véase a este efecto, Juan Castaingts T., *México, economía, mito y poder*. Cap. I “Causas estructurales de la crisis en México”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.

encuentra la cultura, tanto como factor que permite ofrecer y estructurar un sentido a la vida económica, social y política y como factor en sí mismo de cohesión social.

Todas las culturas permiten la formación de estructuras socioeconómicas del crecimiento, pero lo importante es seleccionar las características culturales que puedan configurar una cultura favorable. En todas las culturas hay características culturales favorables y desfavorables; la selección de los procesos favorables o desfavorables que se realice en el interior de cada cultura es lo que va a permitir encontrar o no, un ambiente cultural propicio al crecimiento económico en el interior de una determinada región.

Paul Krugman tiene razón cuando señala que la competencia no es entre naciones, sino entre empresas. Nosotros diríamos que, por el hecho de ser entre empresas que se ubican en determinadas regiones, en realidad la competencia es entre empresas y entre regiones.

LOS FACTORES CONSTITUTIVOS DE LAS REGIONES

La configuración de una región es un proceso complejo en el que participan en forma interactiva varios factores sociales, económicos, políticos y culturales. El resultado de mis investigaciones me llevan a que hay que considerar tres estructuras de factores: *a)* la relación campo y arena; *b)* el diamante de Porter, y *c)* el espacio sociopolítico del crecimiento. Se presentan cada una de estas tres estructuras de factores.

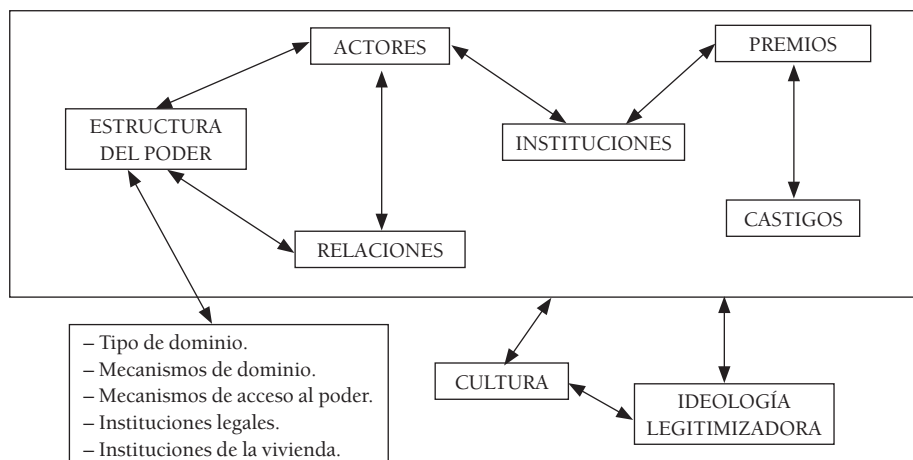
El concepto de campo

El hombre es un ser de espíritu que interacciona, y esta interacción se lleva a cabo dentro de lo que se puede denominar como un campo. Los conceptos de campo, arena y drama social, que desarrolló el antropólogo Víctor Turner, nos son muy útiles para entender lo que sucede en la economía y en la formación de espacios regionales. Un campo es un espacio social y/o físico en el que se encuentran involucrados actores, relaciones y reglas.

Los actores son personas o grupos de interés político y económico que se hacen presentes y se enfrentan para lograr premios o beneficios. Hay un espacio y los actores acuden a él en búsqueda de premios o beneficios (ver cuadro 1).

Las relaciones son aquéllas en que los diversos actores entran en juego para lograr sus beneficios o premios; estas relaciones pueden ser políticas (de poder) o de tipo mercantil (búsqueda de una ganancia por medio de relaciones productivas y mercantiles) o bien, de tipo social (búsqueda de prestigio, reconocimiento, etcétera).

CUADRO I
EL CAMPO, ESPACIO DE DISPUTA REGLAMENTADO



FUENTE: elaboración propia.

En un campo, las relaciones entre actores están sujetas a reglas del juego ya que, en la búsqueda de beneficios o premios no se vale cualquier comportamiento, pues el tipo de relaciones que se da entre los actores se encuentra reglamentado. Tal es el caso de la legislación en una democracia o de las reglas de funcionamiento de los mercados.

Finalmente, estos actores que entran en relaciones reglamentadas para la búsqueda de la obtención de un beneficio, poder o prestigio, no se dan en el vacío sino que sólo se pueden establecer en un espacio social institucionalizado. Las instituciones acogen a los actores, hacen posible el juego, vigilan el cumplimiento de las reglas y castigan a sus infractores.

En el campo la relación entre los actores no es tranquila, todos quieren su beneficio y por ende, en el campo hay una lucha en la que se usa la fuerza que genera tensiones. Fuerza, tensión y lucha, corresponden al funcionamiento normal de todo campo; para eso son las reglas, no para evitar que en la lucha se use la fuerza sino para reglamentarla, no para evitar las tensiones sino para impedir que éstas desborden los límites del campo. Cuando las tensiones sobrepasan a las reglas y a las instituciones, se configuran antagonismos y enfrentamientos, entonces el campo deja lugar a la arena. La arena surge cuando las tensiones desbordan el campo, cuando éstas se polarizan y configuran antagonismos. Antes de la resolución del conflicto se puede llegar a situaciones graves que Turner denominó “drama social”.

Dentro del campo el concepto de institución es clave, pero éste no es simple sino complejo.

Para la escuela regulacionista francesa,⁴ una institución es una codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales. Se podría agregar que las instituciones normalizan las representaciones individuales e inducen a acciones y prácticas sociales. Así, las instituciones son convenciones sociales que expresan y delimitan el campo de lo posible.

Una institución es lo que representa una autoridad con relación al interés personal o a las preferencias individuales.

Nótese que, siguiendo el concepto de cultura expresado con anterioridad y el concepto de institución que aquí se ofrece, los intereses individuales y las preferencias de los individuos no pueden surgir de su propia individualidad, sino que provienen de la inserción de tal individualidad en el seno de una cultura y de una estructura institucional.

Siguiendo a Thorstein Veblen,⁵ la institución es un modo de coordinación *expost* y un sistema normativo que interviene sobre las preferencias y valores de los miembros. Las instituciones implican de este modo: reglas, costumbres y modos de coordinación. La institución no es una entidad sino un conjunto de ideas y modos de pensar comunes de un conjunto de individuos.

Desde un punto de vista evolucionista, la institución es el resultado de procesos de selección y adaptación que forman los tipos dominantes o pre-valetientes de actitudes espirituales y aptitudes que son factores eficientes de selección.

De acuerdo con Douglas North,⁶ las instituciones son organismos, cuerpos políticos, económicos y sociales y agencias reguladoras que implican una estructura de gobernanza.

En síntesis, todas las relaciones que existen entre actores, relaciones y reglas, se dan en el interior de una estructura cultural y se encuentran reguladas por un conjunto institucional.

Tomando en cuenta los conceptos anteriores y de acuerdo a nuestros análisis, el concepto de institución es una relación compleja que se puede representar sintéticamente en el cuadro 2.

Lo clave de las instituciones proviene de las reglas, pero éstas no surgen de la nada ya que toda regla se establece en el seno de una relación social, supone una codificación simbólica y se pone en juego en el interior de un organismo social; así, la institución es a la vez una codificación simbólica, una relación social y un organismo social.

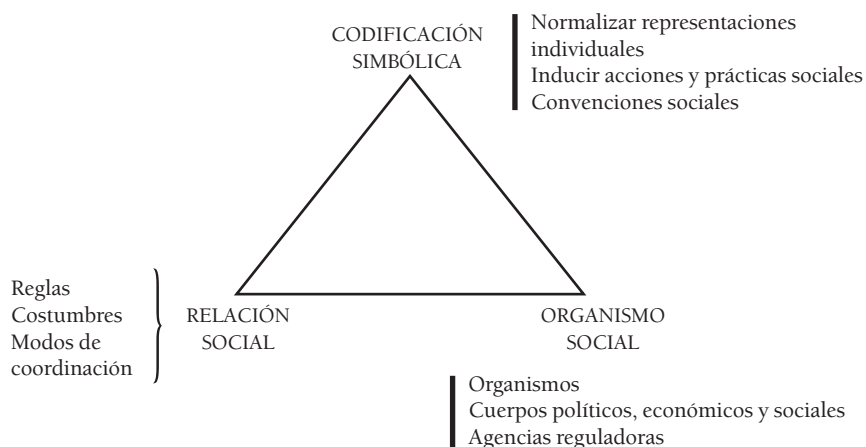
En tanto que codificación simbólica, la institución normaliza las representaciones sociales, es decir que, dado un conjunto de representaciones funda-

⁴ Nos referimos fundamentalmente a los trabajos dirigidos por R. Boyer 1987 y 2002.

⁵ Thorstein Corei, 1995.

⁶ Douglas C. North, 1990.

CUADRO 2
EL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN



FUENTE: elaboración propia.

mentales que se presentan en una sociedad, los actores que participan en ésta tienden a interpretarlas de la misma manera. Además, el código simbólico establecido por la institución, induce a los individuos a comportarse de maneras determinadas y a establecer determinadas prácticas sociales. La institución es, asimismo, la base de convenciones sociales que son vitales para el funcionamiento de una sociedad y de una economía.⁷

En tanto que relación social, las instituciones establecen reglas escritas y no escritas. Estas últimas configuran las costumbres. Las instituciones también establecen los modos de coordinación de la actividad entre diferentes individuos y grupos sociales. Así, las formas de coordinación en Japón, Europa y EU son diferentes, ya que se establecen en diferentes culturas que tienen instituciones diversas.

Finalmente, en tanto que organismos sociales, las instituciones son organismos establecidos para cierto propósito (político, social o económico) y con tal objetivo actúan en el interior de los procesos sociales. Estos organismos son cuerpos estructurados en atención a la finalidad que se proponen. Desde otro punto de vista, se puede decir que son agencias reguladoras.

A manera de ejemplo se pueden mencionar algunas de las instituciones más importantes: las que determinan a los circuitos monetarios y financieros; las que establecen la organización y la estructura del trabajo; las que determinan la estructura del poder; las que organizan y determinan los sis-

⁷ Véase *Analyse Économique des Conventions*, bajo la dirección de André Orléan, PUF, Économie, París, 1994.

temas de competencia; las que instauran el sistema jurídico; las correspondientes al sistema educativo y las que comprenden la inserción del país en el sistema internacional.

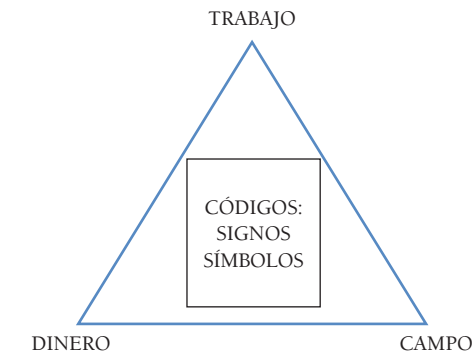
El espacio sociopolítico del crecimiento

Las sociedades modernas son complejas en el sentido de que: *a)* no dependen de un solo factor para que ellas puedan funcionar; y *b)* contienen un variado conjunto de relaciones que se establecen entre los factores que operan en el proceso social.

En el esquema presentado en el cuadro 3, los tres elementos esenciales para la reproducción de un sistema social en la actualidad son: el trabajo, el dinero y el Estado. Ellos sólo pueden funcionar por la existencia de un sistema de comunicación que implica un intercambio de símbolos y signos y, por la existencia de un conjunto de códigos que permiten darle sentido, entendimiento y razón, al conjunto de signos y símbolos transmitidos.

No hay sociedad que pueda funcionar sin que nadie trabaje para producir bienes y servicios. Es cierto que la tecnología y los procesos administrativos son fundamentales para que el trabajo sea productivo y, por ende, competitivo a nivel tanto interno como internacional, pero la necesidad de que alguien trabaje sigue siendo vital.

CUADRO 3
EL ESPACIO SOCIOPOLÍTICO DEL CRECIMIENTO



FUENTE: elaboración propia.

En las sociedades modernas se requiere dinero para la producción de los bienes y servicios que se necesitan para la reproducción biológica, económica, política e imaginaria de lo social. La fuerza de trabajo se adquiere con dinero por medio de un salario, las materias primas se cotizan en dinero, los

bienes producidos se venden en el mercado y, el dinero que con éstos se logra, sirve para cubrir los costos de producción y las ganancias empresariales. El dinero conduce al crédito y éste a los sistemas financieros. Por eso, dinero, crédito y sistemas financieros son básicos y, cuando éstos marchan mal, por el ineficiente funcionamiento de las instituciones bancarias (bancos privados, bancos públicos y banco central) y por los costos excesivos del dinero, tal y como es el caso de México, entonces todo el proceso productivo se ve trastocado.

El Estado es fundamental y tiene funciones que no pueden ser remplazadas por las empresas transnacionales ni por las nuevas regiones de la tríada internacional. El Estado debería monopolizar el uso de la fuerza y ejercerla para establecer un “Estado de derecho”. El Estado es el instrumento para ejercer la soberanía nacional, es un factor básico en la negociación de intereses contrapuestos, es el factor por medio del cual, se deberían integrar las diversidades sociales para darle dirección al proceso social, es un impulsor y canalizador de la cultura, es el principal administrador de los procesos de comunicación social, etc. Siguiendo el análisis que ya se ha elaborado sobre “el campo”, al Estado que es un espacio social de lucha reglamentada sobre el poder, se le representa en términos de “campo”.

Ninguno de los tres factores de la reproducción social (trabajo, dinero, campo) podrían existir ni podría establecerse comunicación entre ellos si no hubiesen signos y símbolos que se intercambiasen, los cuales se comprenden por la existencia de códigos sociales; esto es, ninguno de los factores podría existir fuera de la cultura. La configuración de estos códigos sociales da sentido a la comunicación y establece estilos sociales, es decir, formas, valores y ritmos.

Para que una sociedad se reproduzca adecuadamente se necesita una integración adecuada de los tres factores que hemos mencionado y se requiere además, de una cultura propicia integradora de códigos de comunicación y de valoración ética. Cuando hay una integración conveniente del sistema, la sociedad se reproduce y crece, aunque al hacerlo tenga que vivir algunas tensiones.

El sistema se encuentra enfermo cuando hay crisis en el interior de cada factor, cuando no hay relación entre ellos y cuando los códigos de comunicación y valoración social y ética funcionan mal.

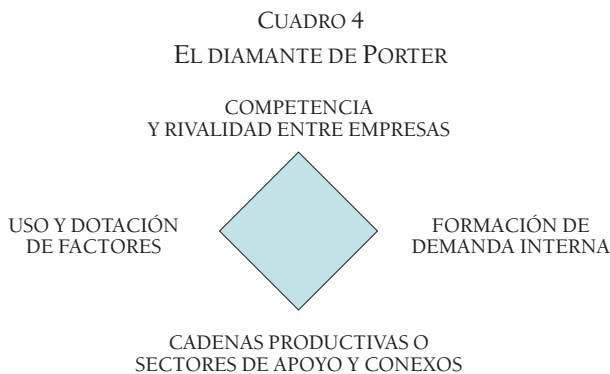
La construcción de un espacio sociopolítico del crecimiento no es tarea fácil y además, no siempre está sujeta a un mero acto de voluntad individual o colectiva. El crecimiento autosostenido, antes de ser función de una determinada política económica, es una consecuencia de la existencia de un espacio socioeconómico del crecimiento. Cuando éste se rompe, vienen las épocas de largas y prolongadas crisis en las que los periodos de crecimien-

to son cortos y la parte de caídas del ciclo económico son más prolongadas que de costumbre.

En México y en Brasil se configuró un espacio del crecimiento desde finales de los cuarenta hasta avanzados los sesenta del siglo XX, en Argentina a finales de los cincuenta se rompió el espacio de crecimiento que había perdurado durante mucho tiempo y que había precedido a los espacios mexicano y brasileño. En México el espacio se rompió al inicio de los setenta y hasta la fecha (2017), no se ha configurado otro que pueda propiciar un crecimiento autosostenido. En América Latina el periodo denominado de sustitución de importaciones fue producto de un espacio sociopolítico del crecimiento y, aunque el propio proceso de sustitución de importaciones fue también uno de los elementos que lo estructuraron, la crisis de dicho espacio dio lugar a la denominada década perdida de los ochenta. En los noventa se busca configurar otro espacio ligado a una economía abierta, a un mayor juego del dinero, a un trabajo más subordinado, sometido, más flexible y más productivo y a un Estado menos intervencionista, pero este posible nuevo espacio todavía no logra ni madurar ni consolidarse.

Las regiones diamante

El concepto de “diamante nacional” de Michael Porter es clave para comprender los procesos actuales. Este diamante que comprende cuatro elementos se presenta en el siguiente esquema:



FUENTE: Porter, Michael E. (1990), “La ventaja competitiva de las naciones”, Plaza & Janes Editores S.A., España, 1991.

- 1) Los factores disponibles. Las ventajas competitivas de las naciones dependen cada vez menos de su dotación de recursos naturales. Un país con capacidad competitiva debe contar con una amplia gama de recur-

- sos: humanos, físicos, de conocimiento, de capital, de infraestructura. Hay recursos básicos y avanzados; los primeros son principalmente, los recursos naturales y, los segundos, los sistemas de comunicación y la existencia de personal capacitado.
- 2) La competencia y rivalidad entre las empresas existentes. Para que las empresas realicen una política de inversión activa, deben estar sujetas a una fuerte rivalidad interna, es decir, que haya otras empresas que les hagan una competencia vigorosa.
 - 3) La formación de la demanda interna. La demanda que se les hace en el interior de la nación a las empresas es vital, ya que es difícil que las empresas logren consolidar una ventaja competitiva externa si no cuentan con una fuerza interna suficiente.
 - 4) Sectores de apoyo y conexos. Una empresa no existe sola, requiere de sectores proveedores que le ofrezcan materias primas de calidad y precios adecuados, requiere de compradores y, necesita compartir actividades que le permitan integrarse en las cadenas que generan alto valor agregado, así como en un mundo de superación tecnológica y administrativa.

Cuando un país cuenta con zonas en las que existe el diamante real, dicho país tendrá empresas y sectores competitivos a nivel internacional.

El diamante real de Porter solamente se ha podido desarrollar en unos cuantos países del mundo. Sin embargo, hay países en los que, a pesar de que no cuentan con tal diamante, se pueden encontrar empresas que son altamente competitivas a nivel internacional.

La explicación de este hecho proviene de dos situaciones: *a)* no todos los elementos del denominado diamante real se necesitan tener en una región específica; y *b)* la industria actual es muy compleja y sus relaciones son múltiples. Por eso es posible encontrar una empresa que, aunque se localice en una región que no se encuentra dotada de diamante real, ésta pueda establecer con otras regiones y otras empresas, un conjunto de relaciones que contribuyan a otorgarle una situación de competitividad efectiva. Es decir, que la empresa configuraría a través de un conjunto de relaciones, lo que se puede denominar un “diamante virtual”.

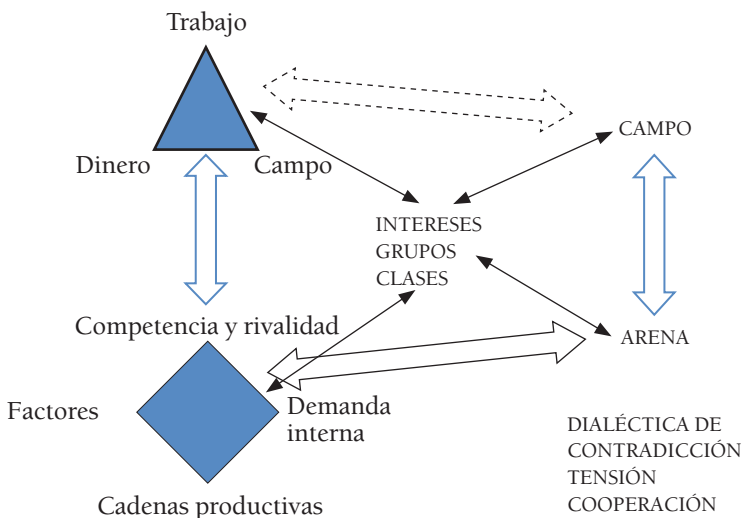
LA DINÁMICA SOCIAL Y ECONÓMICA EN LA CONFIGURACIÓN DE ZONAS ECONÓMICAS

Se tienen tres estructuras analíticas. El espacio socioeconómico del crecimiento, el diamante de Porter, y la relación de campo y arena. Ahora hay que

presentar la manera en que se relacionan entre sí y cómo surgen de esta relación las regiones.

La tesis que se va a sostener se sintetiza de la manera siguiente: para que una región se desarrolle y alcance un crecimiento autosostenido, se requiere que haya un espacio sociopolítico del crecimiento adecuado; que se encuentren al menos algunos de los elementos del diamante de Porter, aunque sea en forma virtual, y finalmente que exista un campo en el que los actores puedan ejercer de manera adecuada su acción recibiendo los premios y castigos correspondientes. La interacción entre las tres estructuras se presenta en el cuadro 5.

CUADRO 5
LA DINÁMICA SOCIAL EN LA CONFIGURACIÓN DE ZONAS ECONÓMICAS



FUENTE: elaboración propia.

La relación entre el espacio socioeconómico del crecimiento y el diamante de Porter es fundamental, ya que puede haber procesos sociales que conduzcan a la conformación de un campo adecuado: que haya actores económicos que busquen participar en el proceso de distribución de riqueza, que haya instituciones adecuadas en materia monetaria, que las relaciones del capital con el trabajo sean adecuadas, que se presente una inserción al sistema económico internacional que pueda ser favorable a la región, que se presente un sistema educativo satisfactorio, que el sistema legal sea funcional y propicio, pero si el crecimiento de esa región pudiese ser muy lento debido a que se carezcan de factores productivos adecuados (carencia

de tierras fértiles, inexistencia de recursos energéticos, insuficiencia de recursos humanos altamente calificados, etc.), que no haya demanda interna, que las pocas empresas existentes ejerzan un poder oligopólico excesivo y que, las cadenas de valor agregado sean pocas y pobres, entonces esa región, a pesar de contar con un campo favorable, será pobre. Es cierto que la existencia de un campo favorable y estimulante, a la larga impulsará la formación de recursos humanos que formarán empresas, demanda interna y cadenas productivas pero, lo que se quiere subrayar, es que la mera existencia de un campo favorable sin los elementos del diamante de Porter, hacen más difícil y más lento el proceso de crecimiento de una región.

Del otro lado, contar con los elementos del diamante de Porter pero sin la existencia de un campo favorable, hace casi imposible el florecimiento de una región y si ésta en un momento dado es próspera y luego entra en una arena que no se recompone sino que camina en el sentido del drama social, es casi seguro que entre en una crisis muy profunda.

En síntesis, no basta con tener diamante o tener un campo adecuado, se requiere de la presencia de ambos y de un conjunto de relaciones adecuadas entre las dos estructuras de factores.

Cuando se observa la relación entre el campo y el espacio socioeconómico del crecimiento se puede llegar también a la conclusión de que ambos factores son indispensables. El dinero no puede funcionar adecuadamente si no existe un campo con instituciones monetarias que lo hagan posible, como por ejemplo: un banco central que gestione la moneda nacional; un sistema jurídico que establezca las reglas de operación de los bancos y de todos los organismos financieros; la existencia de otras instituciones del control monetario (CNBV, compañías evaluadoras, etc.); relaciones adecuadas del banco central con las secretarías de Estado, como Hacienda y Economía; un sistema adecuado de crédito interno y externo; un proceso de regulación del sistema de reservas, etc. Por su parte, el trabajo necesita de una relación adecuada entre trabajo y capital que se produce en el campo, requiere de diversas leyes que determinen los derechos del trabajador y que regulen las organizaciones laborales y patronales que son procesos que se generan en el campo. En fin, el espacio sociopolítico del crecimiento requiere de un poder que se regula por medio del campo.

Queda por ver sintéticamente, la relación entre el espacio sociopolítico del crecimiento y el diamante. Contar con una propicia existencia del dinero de relaciones de trabajo y un Estado apropiado no es suficiente si no se tienen recursos físicos y humanos, si no se cuenta con un sistema satisfactorio de competencia entre las empresas, si no existen cadenas de valor agregado y si no se cuenta con una demanda interna sólida y compradores exigentes. Viceversa: contar con algunos elementos del diamante sin un espacio so-

ciopolítico del crecimiento sería como contar con un buen motor, pero con un mal sistema de inyección de gasolina y un mal sistema de enfriamiento. El buen funcionamiento de un motor es una totalidad sistémica y no sólo la marcha correcta de alguna de sus partes.

Cuando una región tiene esa totalidad sistémica integrada por la relación adecuada entre el diamante, el sistema sociopolítico del crecimiento y el campo, esa región contendrá en sí los factores básicos para un crecimiento fuerte y autosostenido.

Michael Porter realiza un análisis correcto pero parcial, ya que tiene dos carencias básicas y un error de enfoque. Las dos carencias básicas son: la ausencia, primero, del sistema sociopolítico del crecimiento y, segundo, del sistema económico concebido como un espacio de disputa reglamentado. El error en el enfoque es que ese autor, establece su análisis en términos de la nación. Mis análisis señalan que el espacio clave de referencia no es la nación, sino la microrregión.

Para Michael Porter las ventajas competitivas son de una nación, pero para efectos de este trabajo estas ventajas competitivas serán las ventajas competitivas de una región

Hasta ahora se ha resumido la visión de M. Porter sobre las regiones diamante; es conveniente presentar en forma sintética lo que se ha denominado el diamante virtual. Para el profesor Hafsi de la Escuela de Altos Estudios Comerciales de Montreal (Canadá), el diamante real de Porter solamente se ha podido desarrollar en unos cuantos países del mundo. Sin embargo, hay países en los que, a pesar de que no cuentan con tal diamante, se pueden encontrar empresas que son altamente competitivas a nivel internacional.

La explicación de este hecho proviene de dos situaciones: a) no todos los elementos del denominado diamante real se necesitan tener en una región específica; y b) la industria actual es muy compleja y sus relaciones múltiples. Por eso es posible encontrar una empresa que, aunque se localice en una región que no se encuentra dotada de diamante real, pueda establecer con otras regiones y otras empresas un conjunto de relaciones que contribuyan a otorgarle una situación de competitividad efectiva. La empresa puede configurar, a través de un conjunto de relaciones, lo que se puede denominar un “diamante virtual”.

La competencia entre empresas y regiones

Dada la rivalidad entre empresas, en un mercado ya no caben distintos tipos de calidad de empresas, ahora las empresas mejores no solamente eliminan a las malas, sino que también expulsan a las buenas. El espacio se ha reducido,

únicamente sobrevive lo mejor y el resto, aunque sea bueno, simplemente tiende a desaparecer.

Esto es un hecho esencial en la existencia de diamantes reales o virtuales, debido a que sólo las empresas que se sitúan en las regiones en que existen estos diamantes reales o virtuales pueden sobrevivir en esta competencia destructiva de hoy día. Por eso las empresas que no están ubicadas en regiones con esas características, tienen una elevada propensión a la mortalidad.

Asimetría regional en los países emergentes

Las regiones diamante no existen en los países atrasados, ni siquiera en los países llamados emergentes. Para que se logre configurar una auténtica región diamante se requiere un largo periodo histórico, una acumulación de capital importante, la presencia de muy elevados sistemas de educación y de investigación, un ambiente social apropiado que no se construye por decreto, etc. Es cierto que algunas zonas se han formado rápidamente como la de San Francisco en EU, pero ellas tuvieron como base la existencia de zonas industriales y la presencia de universidades de la más alta calidad internacional como Berkeley y Stanford.

Aun tomando en cuenta las posibilidades que ofrece el diamante virtual, lo que mejor se ha constituido hasta la fecha, son regiones que se pueden denominar “diamantosas”, es decir, que contienen muchos elementos del diamante pero que son insuficientes para lograr un verdadero diamante. Eso desde el punto de vista del diamante, pero cuando se integra el sistema completo de campo, espacio sociopolítico del crecimiento y el diamante (en adelante campo-espacio-diamante, CED) se puede seguir denominado a estas regiones como diamantosas, tal y como lo he hecho en otros trabajos míos anteriores. Pero ahora hay que considerar que para llegar a ser y mantenerse como diamantosas, no basta con contener algunos elementos del diamante, sino que se necesita un adecuado espacio del crecimiento y un campo también propicio.

Tómense algunos ejemplos ilustrativos. Argentina en el 2001 y en especial la región diamantosa de Buenos Aires, contenía aun sus elementos diamantosos en torno a recursos, sistema competitivos, mercado interno y cadenas de valor; sin embargo, todo se desplomó al caer su sistema monetario de convertibilidad y frente al hecho de que hubo varios gobiernos que no se pudieron sostener con lo cual, el campo no sólo entró en una arena sino en un drama social. El sistema completo CED se desvaneció, y la región de Buenos Aires y Argentina entraron en una crisis profunda. Hubo que reestructurar el CED, tuvieron que hacerse presentes las fuertes demandas de soya y carne por parte de Asia y China, tuvo que reestructurarse la moneda nacional y

rehacerse el gobierno para configurar un nuevo CED que permitiese el repunte económico.

No es imposible que en los países emergentes pudiesen surgir auténticas zonas diamante, como en el caso de algunas comarcas del sudeste asiático.

En los países emergentes existen otras zonas en las cuales se va a establecer la riqueza o la pobreza industrial. En este capítulo presentaremos tres grandes tipos de regiones a las cuales hemos denominado, según nuestras investigaciones, como diamantosas, jade y carbón.

Lo fundamental a destacar es que las nuevas regiones se están configurando, desestructurando y reconfigurando, justamente a partir de la crisis del periodo de sustitución de importaciones y el posible nuevo espacio de crecimiento. De esta forma, lo que se denomina regiones diamantosas, son aquellas que se establecen en función de las nuevas condiciones de crecimiento y que ellas mismas son causa de la conformación de un nuevo espacio. Las regiones jade son, en varios sentidos, las herederas de las regiones que se formaron al amparo de la sustitución de importaciones y, las regiones carbón (que son con mucho las más amplias y numerosas) son aquellas que nunca pudieron integrarse ni a la modernidad ni al crecimiento.

Las regiones diamantosas, jade y carbón

Siguiendo las ideas de Porter y Hafsi, y agregando el sistema sociopolítico del crecimiento y el campo de disputa reglamentado, nosotros podemos aplicarlas a los grandes países de América Latina, cuya industrialización se realizó durante mucho tiempo impulsada por un conjunto de ventajas competitivas dando forma al sistema que denominamos jade.

El jade es una de las piedras preciosas más características de México y cuya historia se remonta a los tiempos prehispánicos y que internamente tiene un valor simbólico importante, pero su precio se cotiza a niveles muy inferiores de lo que lo hace el diamante.

En todo el periodo de sustitución de importaciones hubo regiones en las que se configuraron ventajas que podemos denominar como jade.

La industrialización actual tiene como una de sus palancas, el ser un complemento a los diamantes reales o virtuales extranjeros; a esta función de complemento hay que agregar algunas de las ventajas que pueden sobrevivir del viejo sistema jade. Estas nuevas regiones, que son las que hemos denominado diamantosas, conducen a que el sistema industrial tienda a relocarse rápidamente.

En México las nuevas regiones diamantosas son tres: Guadalajara, el corredor San Juan del Río-Querétaro-Aguascalientes y el corredor La Lagu-

na-Salttillo-Monterrey. En Brasil es sobre todo, la región de São Paulo y, en Argentina, la reestructuración de la región Río de la Plata.

Aunque la inversión extranjera juega un papel clave en la formación de regiones diamantosas, la inversión nacional e incluso local, es fundamental. En casi todos estos casos, la inversión extranjera lo que hizo fue situarse en lugares en donde una inversión interna ya había establecido un sistema de industrialización propicio al crecimiento.

En las regiones diamantosas existe una dotación de factores sobre todo de tipo de mano de obra calificada y de formación de una nueva clase empresarial importante; hay poca investigación pero comienza ya a desarrollarse y alcanza la etapa de diseño. En estas regiones las nuevas empresas no son monopolios que operan a nivel nacional, sino oligopolios internos con fuerte competitividad entre ellos; la presencia de empresas internacionales no juega un papel monopolista a nivel nacional. Como se trata de regiones que habían iniciado su crecimiento con bastante anterioridad, hay una demanda interna relativamente sólida y, como son regiones situadas en países grandes, la demanda nacional a dichas empresas también es cuantiosa.

Respecto a los sectores de apoyo podemos decir que son los que más tardan en configurarse de forma adecuada, ya que las relaciones principales no son con empresas locales, sino a través de relaciones virtuales con empresas localizadas principalmente en el extranjero; sin embargo, lentamente se comienza a establecer una red de relaciones internas importante.

Fuera del jade y de las regiones diamantosas, el grueso de las regiones latinoamericanas simplemente son regiones que tienden a hundirse en una pobreza cada vez mayor. Incluso, la existencia de regiones diamantosas y de regiones jade, no sólo no les ayuda en nada debido a que los recursos existentes tienden a localizarse en las dos primeras, por lo que en las terceras, es decir, las regiones carbón, se opera un círculo vicioso de la pobreza.

Las diferencias tecnológicas existentes entre los tres tipos de regiones y las disparidades en cuanto a la velocidad de cambio tecnológico, provocan que para que una empresa se pueda mantener en una región jade o carbón, la única forma que tiene de compensar la tecnología, las economías externas y de escala y los procesos de administración, es pagando salarios cada vez menores. El problema es que con salarios a la baja, las condiciones carbón o jade tienden a acentuarse y las desproporciones regionales tienden a ser explosivas.

La espiral virtuosa de lo diamantoso y la espiral viciosa del carbón

Por el momento se han analizado las regiones en términos estáticos; es indispensable pasar ahora al análisis regional en términos dinámicos. Para lograr

esto haremos primero un análisis dinámico de la región diamantosa e introduciremos el concepto de “región complemento”; en segundo lugar, presentaremos los mecanismos de autorreforzamiento de la riqueza y por último, estudiaremos los procesos de la pobreza acumulativa. Este conjunto de ideas son producto de nuestra propia investigación y salvo en los casos específicos, se citará la literatura correspondiente cuando las ideas no sean propias.

Región diamantosa: complemento puro y complemento integración

Para poder realizar el análisis en términos dinámicos, es conveniente distinguir dos tipos de regiones diamantosas: las que denominamos “complemento puro” y las “complemento integración”.

De hecho, en los países subdesarrollados es difícil que surjan de ellos mismos las condiciones para formar una región diamantosa. Los procesos diamantosos suelen tener su base industrial propia regional y luego, sobre dicha base, se sobrepone otro tipo de industrialización que conduce a que la región se transforme en diamantosa; esta segunda oleada suele estar constituida por la inversión extranjera. En otras situaciones puede ser que la inversión extranjera establezca las condiciones iniciales a las que se suman la inversión local. Finalmente, puede haber un nacimiento conjunto de inversión externa y local que sean lo que impulse a la región.

Antes de seguir adelante, es indispensable tomar en cuenta que en el mundo triádico excluyente de hoy día, la inversión extranjera en los países intermedios ha sufrido cambios cualitativos esenciales. Anteriormente, la inversión extranjera estaba constituida fundamentalmente por la maquinaria y equipo que ya no eran competitivos en los países desarrollados y que por ende, se trasladaba a los países intermedios o subdesarrollados y podían mantenerse en uso para efectos de cubrir los mercados internos de tales países. Este hecho se vio favorecido en América latina por su política de sustitución de importaciones, ya que la protección contra las importaciones de bienes de consumo final, hacía posible que se implementaran precios internos lo suficientemente elevados como para que se pudiesen obtener ganancias, a pesar de que la maquinaria era obsoleta en los países desarrollados y de que el nivel de producción era inferior a la capacidad productiva instalada.

En el mundo triádico desapareció casi totalmente el viejo sistema de economía abierta protegida en la que se basaba la sustitución de importaciones y cambió por otro de economía abierta casi sin protección. En esta nueva situación, una empresa extranjera ya no puede o le es mucho más riesgoso, implantar equipo obsoleto para elaborar un determinado producto, ya que otra compañía puede importar los mismos productos elaborados en el país

de origen con la tecnología moderna y ofrecerlos en el mercado del país intermedio y así, desplazar totalmente a la compañía que producía con la tecnología obsoleta. Por eso la inversión extranjera en el mundo abierto se realiza con tecnología moderna y ya no con tecnología obsoleta.

Otro cambio significativo de la nueva inversión extranjera es que antes estaba orientada hacia el mercado interno del país receptor, ahora la nueva tecnología requiere del uso de economías internas y externas y para ello, debe fabricar volúmenes que rebasan con amplitud la capacidad de consumo de los países receptores; en síntesis, debe realizar exportaciones. Dado que al presente tienen una mano de obra mucho más calificada (obreros, ingenieros, personal de oficina, etc.), y que durante el periodo de sustitución de importaciones se adquirió además un buen conjunto de “saber hacer”, estos países cuentan con una capacidad productiva y tecnológica importante. Este hecho da como resultado una capacidad tecnológica y salarios reducidos, que hace que estos países sean lugares atractivos para que se establezcan compañías multinacionales que ahora buscan producir bienes y servicios para sus propios países de origen.

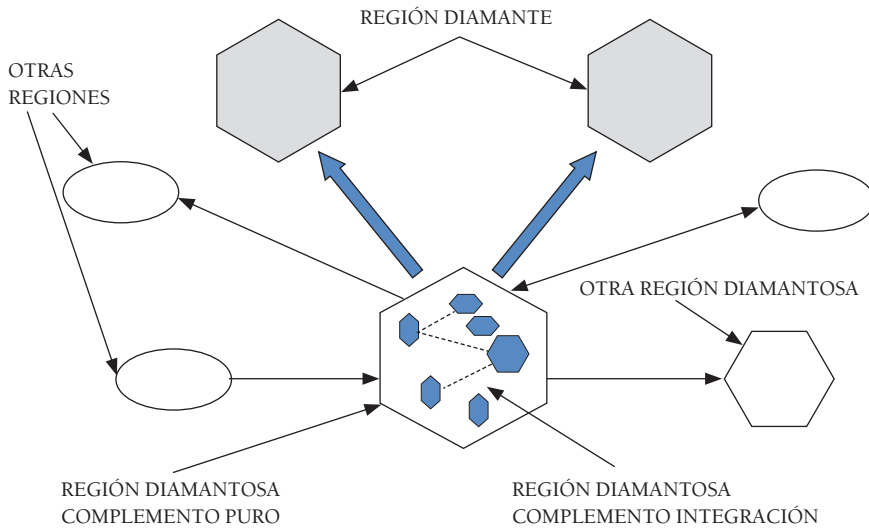
Es difícil (aunque no imposible) que las regiones diamantosas se formen solamente en base a la inversión local y atendiendo al mercado nacional, ya que en general, estas regiones cuentan con un volumen elevado de inversión extranjera que produce bienes de consumo o productos intermedios en esas mismas regiones, pero que tienen como mercado las propias regiones diamante. Por eso en el cuadro 6 (Región diamantosa, región complemento) se presenta a la región diamantosa con relaciones muy importantes de exportación hacia las regiones diamante ubicadas en los países desarrollados.

Cuando se hace el análisis dinámico de las regiones, no es posible quedarse solamente con las características del diamante de Porter (recursos, competencia, eslabonamientos de valor agregado y mercado interno), ya que es indispensable la red de relaciones de estas regiones con otras. Por eso en el cuadro aparecen relaciones de la región diamantosa con regiones diamante, con otras regiones que pueden ser regiones jade y con otras regiones diamantosas. Esta red de relaciones es vital para la región diamantosa y para su crecimiento autosostenido y dinámico.

Las economías de red dependen de la interconexión que se establece entre las empresas en el interior de la región diamantosa, las cuales deben distinguirse de la red diamantosa que es el conjunto de relaciones de la región diamantosa con las regiones diamante y otras regiones.

Para que una región pueda constituirse como diamantosa, es indispensable que exista una relación con regiones diamante, por eso las hemos denominado como regiones complemento. Serán de complemento puro, cuando las empresas que se encuentran en el interior de la región diamantosa ten-

CUADRO 6
 REGIÓN DIAMANTOSA, REGIÓN COMPLEMENTO



FUENTE: elaboración propia.

gan pocas relaciones entre ellas mismas, es decir, que no cuenten con economías de red. Se denominarán como regiones diamantosas de complemento integración, cuando las empresas localizadas en la región diamantosa contengan interconexiones suficientes para conformar economías de red. Solamente cuando se alcanza esta última etapa, la región diamantosa alcanza una capacidad dinámica importante.

Autorreforzamiento de la riqueza

Contrariamente a lo postulado por la teoría convencional que señala que a largo plazo hay tendencias al equilibrio económico y regional, todos los análisis de este capítulo conducen a la existencia de un mundo en tensiones en el que coinciden círculos virtuosos de crecimiento y generación de riqueza con otros de acumulación de pobreza.

En relación al autorreforzamiento de la riqueza se puede decir que, para que una región se transforme en diamantosa se requiere que ésta llegue a una magnitud crítica. Es difícil definir a priori cuál es esta magnitud crítica, ya que varía en función de la calidad de las empresas establecidas, las posibles economías de red presentes, las relaciones con las regiones diamante y otras regiones, etc. Pero el hecho claro es que, esta dimensión crítica, va a imponer un punto de ruptura en el dinamismo económico y empresarial de la región;

mientras no se alcance la dimensión crítica, el crecimiento será lento e inestable y sólo a partir del punto crítico, las inversiones internas y externas fluirán con celeridad, el crecimiento se acelerará y se logrará una capacidad auto-reproductiva vital.

Una vez que se logra la dimensión crítica, entonces comienzan a operar un conjunto de mecanismos de autorreforzamiento del crecimiento. Se deben mencionar como componentes de este autorreforzamiento: la presencia de economías externas de escala y de administración, las economías externas de aglomeración, de red, de recursos naturales y de infraestructura, la disminución de los costos de transacción de las empresas que se localizan en la región, los diferenciales de salario que se tienen en las regiones diamantosas en relación a las regiones diamante, la disminución de costos de transporte, la formación de mercados de trabajo, la disponibilidad de información, etcétera.

Las redes de las regiones diamantosas son también básicas, ya que las relaciones entre regiones diamantosas con regiones diamante, otras regiones diamantosas y regiones jade, las acerca a las nuevas tecnologías, acrecienta su capacidad de innovación, les permite el acceso a equipos y materiales intermedios más baratos y de mejor calidad y por ende, acrecienta su capacidad competitiva. Todo este conjunto de ventajas, aumenta la capacidad de división social y técnica del trabajo y con ello se obtienen mayores economías de escala.

Hay que tomar en cuenta que, cuando la región diamantosa alcanza la dimensión crítica, entonces se posibilita la producción en masa flexible,⁸ es decir, empresas que se organizan de tal forma que logran integrar la producción en masa con flexibilidades y estructuras propias de la administración moderna. Las regiones diamantosas suelen ser polos de atracción de mano de obra, por lo que se forma un ejército de reserva de mano de obra dispuesto a aceptar trabajos precarios y a aceptar trabajos temporales; la experiencia indica que la mano de obra que acepta este tipo de precariedades no sólo es la descalificada, sino también la calificada. Los procesos de exclusión en el reparto de riqueza y el miedo que proviene de quedar permanentemente en desempleo, son los impulsores de que haya (en las concentraciones citadinas de las regiones diamantosas) mano de obra dispuesta a aceptar trabajos precarios.

Una región diamante o diamantosa contiene todo un conjunto de concentración de firmas, de tecnología, de infraestructura, etc., de modo que se llega a constituir lo que se puede denominar un capital regional.

⁸ Al respecto véase Amin y Robins, 1992.

Naturalmente que las empresas que se ubican en tales regiones cuentan con una serie de ventajas que podríamos denominar “rentas regionales”.

El autorreforzamiento de la pobreza

Lo primero que hay que comprender es que la pobreza es algo que se retroalimenta en sí misma: un proceso que se inicia en la pobreza, tiende a generar eslabones que van a provocar que esa pobreza se acentúe y se reproduzca a lo largo de amplios periodos.

Cuando se carecen de los procesos acumulativos de la riqueza, se generan los conocidos círculos viciosos de la pobreza.

En una región pobre (como ejemplo puede ser la región chiapaneca en México) en la que se tienen salarios reducidos, un atraso en la agricultura que determina bajos niveles de productividad y, por ende, niveles de ingreso ampliamente insuficientes de los trabajadores del campo, y si a eso se le agrega la presencia de cacicazgos (que van a implicar relaciones de explotación directa), se comprenderá que la consecuencia sea que los habitantes del lugar carezcan de capacidad de compra y por lo tanto, que se establezca un reducido mercado local.

Si los mercados locales no tienen fuerza, esto implica que no haya incentivos para que en la región se establezcan industrias. La carencia de industrias locales conduce a que no haya producción de materias primas, de partes e implementos que surgen de la manufactura y que les son indispensables para la fabricación de mercancías. Es evidente que si no hay mercado para los bienes acabados y tampoco hay disposición local de materias primas, cualquier industria local que tiene que traer desde lejos las materias primas y productos intermedios para la producción de bienes con mercado exiguo, tampoco encuentra ningún incentivo para establecerse en esa región y, en consecuencia, los niveles de inversión serán muy reducidos.

Debe notarse que, cuando se dejan operar las libres fuerzas del mercado (tal y como lo hace el neoliberalismo), no hay nada que pueda detener a la espiral viciosa de la pobreza que acabamos de describir. Por el contrario, el libre mercado es un excelente caldo de cultivo para el fortalecimiento que aparece en el esquema.

Si un programa de asistencia se hace presente y al mismo tiempo se mantienen las fuerzas del mercado que dan origen a la espiral de la pobreza, se podrán atenuar algunos de los efectos más fuertes de la pobreza, pero las causas de la misma quedan enteras.

Los círculos viciosos de la pobreza y virtuosos de la riqueza son simultáneos y acumulativos. Lejos del país dorado que tiende hacia el equilibrio y que se encuentra en el grueso de los manuales de economía, las tendencias

reales en el mundo triádico excluyente, van hacia la polarización regional y hacia la polarización de la riqueza. Una de las consecuencias trágicas de estos hechos son las migraciones masivas desde las regiones carbón hacia las regiones diamantosas o jade, y desde los países pobres hacia los países ricos. Los resultados hasta la fecha son negativos. La emigración de las zonas carbón no conduce (como lo señala la teoría económica tradicional) hacia una reducción de la oferta de trabajo y por ende, hacia un aumento del salario en tales sitios sino que, con el abandono de su población más joven y dinámica, el mercado interno de tales regiones se hunde más, la producción y la productividad bajan y los salarios también se reducen. La pobreza genera más pobreza.

Diversos trabajos que presentan estadísticas regionales en México, confirman los análisis aquí expuestos. El trabajo de Carlos Bustamante (2006) presenta el grado de marginación que hay en cada uno de los estados de la República, y corresponde un grado de marginación bajo o muy bajo a los estados que aquí se han catalogados como regiones diamantosas o jade: Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León y, grados de marginación muy altos, en las regiones que aquí se han catalogado como carbón. Otra correlación se presenta con el cuadro de tasas de crecimiento por estado. Debe subrayarse que las microregiones no corresponden estrictamente a un estado de la República, ya que ellas sólo suelen abarcar una parte del mismo y son interestatales. Debe notarse además, que el esquema de mecanismos de desarrollo endógeno que propone Bustamante es parecido y complementario al concepto de diamante y espacio sociopolítico del crecimiento que nosotros presentamos.

Y en el trabajo de Luis Quintana, Jorge Isaac y Carlos Nandayapa (2006) hay también fuertes correspondencias lógicas y analíticas. Ahí se señala que:

Cinco entidades federativas acaparan la mitad de la actividad industrial. El Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, con 37% de las unidades económicas y 42% de la población ocupada, representan alrededor de 50% de la producción y el producto nacional, así como una proporción similar de los activos fijos y de las remuneraciones totales.

Veracruz no está en nuestra lista de regiones diamantosas, pero ahí se trata de la industria extractiva petrolera y algo de refinería, que deja poca riqueza a la región en que se produce. El modelo de rama región que estos autores desarrollan, implica eslabonamientos hacia atrás y hacia delante y que en nuestro trabajo, denominamos redes de relaciones interindustriales; además, sus núcleos productivos también tienen correlación lógica con las regiones diamantosas o jade. Así por ejemplo, sobre la caída en la industriali-

zación de Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Ciudad de México, desde el punto de vista de nuestros análisis, han sido viejas zonas jade que en el proceso de reconversión, exitoso o no, hacia regiones diamantosas, han perdido necesariamente industrias en el camino.

DESINTEGRACIÓN REGIONAL Y SISTÉMICA: MÉXICO 2010

El trabajo realizado por Víctor Vázquez Leija en su tesis doctoral, es muy importante en lo que se refiere al análisis regional de México,⁹ ya que no sólo confirma nuestro análisis anterior en el sentido de que hay diferentes zonas regionales en México: carbón, jade y diamantosas sino que además, presenta la terrible desintegración regional que se vive en el país.

La reproducción social que se origina a partir de los años ochenta en México, e impulsada por la declinación del sistema fordista de producción, dan como resultado una estructura social y económica que fragmenta los espacios geográficos. De lo cual se observan elementos clave para la reproducción social: trabajo, dinero y Estado (Castaingts, 2002), que operan a través de un modelo que ejerce el poder bajo mecanismos que funcionan a través de símbolos y signos que interactúan y que se entienden por medio de los códigos sociales, y permiten la integración o no integración de los tres factores; pero tanto Vázquez Leija como yo mismo, señalamos que no basta con la mera integración, pues ésta tiene que ser adecuada. Los siguientes párrafos son una versión corregida de la síntesis de su tesis que escribió el propio Víctor Vázquez Leija.

Al no ser adecuada la integración o que no se logre, tendremos como resultado una reproducción social anómica que induce a la desestructuración, fragmentación y exclusión.

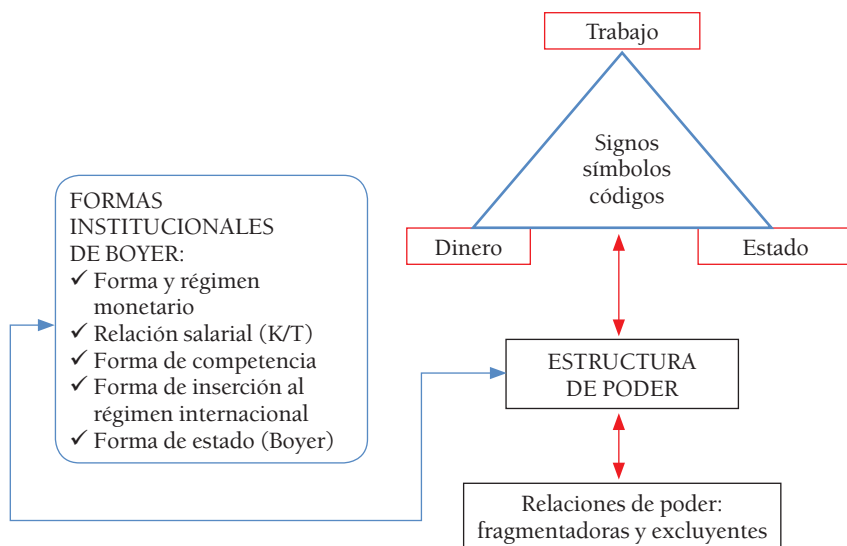
Los espacios socioeconómicos en México, en algunos casos, llevan a algún tipo de crecimiento, pero éste es de tipo fragmentador y excluyente.

Como se demuestra más adelante, en la reproducción del sistema neoliberal no se permite la integración de sectores socioeconómicos.

Los elementos esenciales de la reproducción social (trabajo, dinero y Estado), conforman una estructura de poder que se desenvuelve en formas institucionales (Robert Boyer), que determinan formas de poder fragmentadoras y excluyentes (cuadro 7).

⁹ Los datos y el análisis más amplio de esta parte se encuentran en la tesis doctoral de Vázquez Leija, Víctor, (2014), "Polos dominantes y excluidos en México 2010: Economía política de la dominación y exclusión", UAM-I, diciembre del 2014, México. Esta parte del trabajo fue redactada por el propio Víctor Vázquez Leija.

CUADRO 7
TRABAJO, DINERO Y ESTADO COMO ESTRUCTURA DE PODER



FUENTE: elaboración Víctor Vázquez L y Juan Castaingts.

Se construyó una base de datos a partir de datos del INEGI (Censos de Población y Vivienda 2010 y el Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos). Se seleccionaron 176 variables por cada uno de los 2,456 municipios sobre población y empleo, actividad económica, vivienda e infraestructura, banco y gobierno, educación, cultura (bibliotecas), delitos del fuero común por tipo.

CUADRO 8
CLASIFICACIÓN DE VARIABLES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

Población y empleo	7
Actividad económica	58
Vivienda e infraestructura	27
Banca y gobierno	13
Educación	51
Cultura (bibliotecas)	6
Salud	7
Delitos por tipo	7
Total	176

FUENTE: elaboración Víctor Vázquez L.

Se utilizaron los métodos estadísticos de componentes Principales y Clúster Análisis Jerárquico, mediante los cuales se obtienen datos que indican la no formación de sistema de las distintas variables mencionadas.

CUADRO 9
VARIANZA EXPLICADA SEGÚN EL NÚMERO DE VARIABLES USADAS

VARIABLES	176	66	40
Varianza	15.69%, 1 ^o C	40.3%, 1 ^o C	60%, 1 ^o C
Total explicada	6.77%, 2 ^o C	10.27%, 2 ^o C	10.66%, 2 ^o C

FUENTE: elaboración Víctor Vázquez L.

Se realizó una corrida mediante componentes principales con 176 variables, en la que se obtuvo como resultado una varianza total explicada de 15.69% la varianza total explicada en el primer componente y 6.77% en el segundo componente, lo que explica que las variables no están interconectadas y no forman sistema, ya que la suma de las varianza total explicada de los dos primeros componentes es demasiado baja.

Se eliminaron las variables que obtuvieron coeficientes muy bajos en la matriz de componentes, realizando una nueva corrida con 66 variables, obteniendo una varianza total explicada en el primer componente de 40.3%, y en el segundo 10.27%. La varianza total explica y mejora sustancialmente con respecto a la corrida con 176 variables, pero es insuficiente.

Se realizó el procedimiento anterior de eliminación de variables con coeficientes muy poco significativos en la matriz de componentes, y se efectuó una tercera corrida con 40 variables, una varianza total explicada en el primer componente del 60%, y en el segundo componente de 10.66% indicándonos que, aunque nos da un total del 70.66% tenemos un resultado un poco más satisfactorio con respecto a los anteriores.

Con las técnicas de componentes Principales y Clúster Análisis Jerárquico y el criterio de continuidad se procedió a regionalizar, obteniéndose catorce zonas, que se agrupan en: Región 1: Aguascalientes; Región 2: Durango y Nayarit; Región 3: Tabasco; Región 4: Tlaxcala; Región 5: Baja California, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; Región 6: Morelos; Región 7: Querétaro; Región 8: Quintana Roo; Región 9: Baja California Sur; Región 10: Campeche; Región 11: Colima; Región 12: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz de Ignacio de la Llave; Región 13: Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo y San Luis Potosí; Región 14: Ciudad de México y Estado de México.

Se procedió a correr componentes principales por cada una de las regiones, primero con 176 variables y 40 variables.

CUADRO 10
 REGIONALIZACIÓN POR ENTIDAD, CRITERIOS: CP,
 CLÚSTER ANÁLISIS JERÁRQUICO Y CONTIGÜIDAD.
 VARIANZA TOTAL EXPLICADA: 176 VARIABLES Y 40 VARIABLES

Región	176 VARIABLES		40 VARIABLES	
	VARIANZA 1 ^o C	VARIANZA 2 ^o C	VARIANZA 1 ^o C	VARIANZA 2 ^o C
1	Var. Varianza	0	58.21%	17.92%
2	Var. Varianza	0	44.42%	19.50%
3	Var. Varianza	0	47.22%	20.60%
4	Var. Varianza	0	36.41%	13%
5	12.85%	9.32%	29.87%	21.38%
6	Var. Varianza	0	41.09%	15.50%
7	Var. Varianza	0	54.11%	15.55%
8	Var. Varianza	0	59.55%	17.30%
9	Var. Varianza	0	41.81%	28.52%
10	Var. Varianza	0	57.42%	15.83%
11	Var. Varianza	0	44.59%	21.96%
12	11.45%	8.31%	31.06%	14.70%
13	14.30%	10.97%	34.59%	19.50
14	Var. Varianza	0	87.39%	7.30%

FUENTE: elaboración Víctor Vázquez L.

Con variables 176 en componentes principales, la varianza total explicada no es significativa por regiones. Al correr con 40 variables, las regiones no significativas son las 13 y 4, mientras que la 14 que se compone por la Ciudad de México y el Estado de México, es la que tiene uno de los mejores resultados en la varianza total explicada con los dos primeros componentes, el resto de regiones arrojan resultados medianamente aceptables.

Se corrieron también por tipo de variables, los resultados más significativos los tenemos en delitos por tipo, le siguen en significancia: población y empleo, y salud.

En actividad económica nos damos cuenta que ésta se encuentra totalmente desestructurada, que el sector agrícola no forma sistema con comercio y manufactura, ya que la varianza total explicada es muy baja en los dos primeros componentes. Le sigue educación y cultura, lo que permite explicar que la no integración de las 57 variables, dan como resultado que en materia de educación y cultura existen rezagos, así como una educación des-

CUADRO 11
 VARIANZA EXPLICADA POR TIPO DE COMPONENTE

Variables	Núm. de variables	Varianza total explicada (%)	
		1º Componente	2º Componente
Población y empleo	7	42.73	27.14
Actividad económica	58	13.77	9.54
Vivienda e infraestructura	27	43.21	11.57
Banca y gobierno	13	23.55	7.51
Educación y cultura	57	14.28	13.65
Salud	7	36.99	26.37
Delitos por tipo	7	68.12	13.29

FUENTE: elaboración Víctor Vázquez L.

articulada que no forma sistema. En tercer lugar les sigue banca y gobierno, no hay contundencia en los recursos que fluyen del sector privado y público que permitan dar más dinamismo, las variables no se entrelazan y por lo tanto, su impacto es nulo en la actividad socioeconómica de la mayoría de los espacios del país. Las variables demuestran atrasos importantes, su dinamismo e integración no son satisfactorios.

Tenemos que los tres elementos clave para la reproducción social (trabajo, dinero y Estado) en México y, principalmente, a escala municipal no forman sistema, por lo tanto, no permiten una reproducción social adecuada.

CONCLUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

- 1) Si no se atiende al proceso regional en México, se puede llegar a un desquebrajamiento sociopolítico del territorio. De hecho, como lo demuestra el trabajo de Víctor Vázquez, esta desestructuración ya está en etapa muy avanzada.
- 2) El mero gasto público en una región jade o carbón que no atienda a la complejidad de relaciones interindustriales y de productividad, es dinero que no tiene ninguna repercusión económica en dicha región.¹⁰
- 3) Se requiere de la formación de nuevos centros regionales diamantosos, y para esto es indispensable no sólo de una masa crítica de gasto público en ellos, sino llevar adelante un plan multidimensional que pueda

¹⁰ Hemos visto y seguimos viendo los fracasos de la mayoría de las políticas regionales de muchos gobiernos mexicanos.

generar factores de impulso hacia la configuración de una región diamantosa. Es indispensable que el gasto público sea sostenido durante un tiempo suficiente para la formación de los factores de impulso. Es fundamental la participación de la iniciativa privada.

- 4) Es vital comenzar a impulsar relaciones económicas entre las zonas diamantosas y de éstas con las regiones jade y carbón.

BIBLIOGRAFÍA

- Benko, Georges y Lipietz, Alain (1992), “Le nouveau débat regional, positions”, *Introducción al libro Les Régions qui Gagnent*, bajo la dirección de Georges Benko y Alain Lipietz, editado por Presses Universitaires de France, Francia, 1992.
- Benko, Georges; Dunford, Mick y Heurley, Jennifer (1997), “Districts industriels, vingt ans de recherche”, en la revista *Problèmes Économiques*, núm. 2581, editada por La Documentation Française, París, Francia, 9 de septiembre, 1998.
- Bustmante, L. Carlos (2006), “Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente”, en *Políticas de desarrollo regional* Coordinador, José Luis Calva, Volumen 13, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México 2007.
- Capello, Roberta y Nijkamp, Peter (1995), “Le rôle des externalités de réseau dans les performances des firmes et des régions, l'exemple des NTIC”, en el libro *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, bajo la dirección de Alain Rallet y André Torre, editado por Économica, París, Francia, 1995.
- Castaingts T., Juan (2005), *Campos y arenas en el conflicto de la Hacienda Pública, Una visión de etnoeconomía*, Publicado en Alberto Nassif y Jorge Alonzo S, coordinadores, Porrúa y CIESAS, México.
- Castaingts T., Juan (2007), “México 2006, Drama, anomia y fragmentación social”, en *México hoy, Crisis, Desafíos y Alternativas*, Coordinadores, Gabriel Vargas Lozano y Francisco Piñón Gaytán, UAM-Iztapalapa, México.
- Castaingts T., Juan (2015), *Dinero, Trabajo y poder* libro publicado por Anthropos y UAM-I. Barcelona.
- Chanlat, Jean François (1990), *L'Individu dans L'Organisation*, Les Presses de L'Université de Laval, Éditions Eska, Canadá.
- Dupuy, Claude y Gilly, Jean Pierre (1995), “Les stratégies territoriales des grands groupes industriels”, en el libro *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, bajo la dirección de Alain Rallet y André Torre, editado por Économica, París, Francia.

- Fischer, André (1994), *Industrie et Espace Géographique*, editado por Masson, París.
- Fischer, André, Gustave-Nicolas (1990), “Espace, identité et organisation” en el libro, *L'Individu Dans L'Organisation*, dirigido por Jean-François Chanlat. Editorial Éditions Eska, Québec, Canadá.
- Giraud, Pierre-Noël (1996), *L'Inégalité du Monde*, editado por Folio Actuel, Francia.
- Krugman, Paul (1991), “Rendements croissants et géographie économique”, en el libro *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, bajo la dirección de Alain Rallet y André Torre, editado por Économica, París, Francia, 1995.
- Krugman, Paul (1991), *Geography and Trade*, Leuven University Press, Bélgica.
- Porter, Michaël E. (1980), *Choix stratégiques et Concurrence*, Editorial Économica, París, 1982.
- Porter, Michaël E. (1990), *La ventaja Competitiva de las Naciones*, Plaza & Janes Editores S.A., España, 1991.
- Quintana, Luis, Isaac Jorge, Nandayapa Carlos (2006), “Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México”, en *Políticas de desarrollo regional*, Coordinador, José Luis Calva, Volumen 13, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México 2007.
- Vázquez Leija (2014), Víctor “Polos dominantes y excluidos en México 2010, Economía política de la dominación y exclusión”, Tesis Doctoral, UAM-I, Diciembre del 2014, México.

EL VACIAMIENTO PRODUCTIVO REGIONAL DE LAS MANUFACTURAS EN MÉXICO

JORGE ISAAC EGURROLA*
JAIME PRUDENCIO VÁZQUEZ*

INTRODUCCIÓN

La fuerza depredadora del neoliberalismo es de gran alcance. Bajo su imperio nuestro país ha perdido su integridad como nación y los principales soportes que garantizan el desarrollo y el bienestar de la población. Junto a la pérdida de la potestad sobre nuestros recursos naturales y energéticos, de la soberanía energética y la decadencia del sector agropecuario nacional, el vaciamiento productivo de la industria mexicana representa el mayor daño estructural para nuestra economía.

El vaciamiento productivo, propio del neoliberalismo mexicano, representa la atrofia y la pérdida absoluta o relativa de la integridad del patrimonio productivo, así como el deterioro constante de su rendimiento y capacidad de reproducción. Como hemos señalado en otros trabajos (Isaac, 2004), es un fenómeno distinto y más amplio que la desindustrialización o a la deslocalización; implica no sólo la disminución de la participación industrial sino también el debilitamiento de la industria que pervive.

El estudio de este fenómeno ha merecido nuestra atención desde hace varios años. En diversos libros y artículos lo hemos abordado. En esta oportunidad nos concentramos en el vaciamiento productivo de las manufacturas a escala regional. Es un trabajo que, en buena medida, complementa otros dos que se han publicado en las colecciones de libros resultantes de los proyectos multidisciplinarios coordinados por el profesor José Luis Calva.¹ Además de actualizar la información y ampliar la evidencia empí-

* Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Nos referimos a la colección de libros *Agenda para el desarrollo*, volumen 13, *Políticas de desarrollo regional*, que coeditaron la UNAM, Miguel Ángel Porrúa y la LX Legislatura de la

rica ya presentada, abordamos el tema desde la perspectiva ramal, para dar cuenta de su vaciamiento productivo en cada una de las grandes regiones del país.

Este capítulo se integra de la siguiente manera. En el apartado II revisamos puntualmente el vínculo que se establece entre desarrollo e industrialización, así como el modo en que ambos procesos se anudan para adquirir significación regional o espacial. Planteamos en el apartado III algunos elementos de carácter metodológico, mediante una sucinta exposición sintética del modelo analítico inspirado en la concepción rama-región. A continuación, en el apartado IV, analizamos el comportamiento agregado y regional de cada uno de los 20 subsectores manufactureros por medio de su grado de consolidación, lo cual nos permite establecer la tendencia y la magnitud del vaciamiento productivo de la rama-región durante el periodo 1988-2013. En el apartado V, presentamos un comentario final que incluye una breve reflexión sobre las exigencias básicas de una nueva modalidad de acumulación posneoliberal que permita restituir la base material para garantizar un desarrollo de largo aliento.

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO

Es conocido que el soporte material del desarrollo está asociado, funcional e históricamente, al avance, sostenimiento y consolidación de las actividades industriales. En México, no obstante, el patrón neoliberal ha debilitado de manera persistente a la industria nacional y provoca el vaciamiento productivo del espacio regional; con ello se reducen las condiciones objetivas para el crecimiento económico y el desarrollo.

La incorporación de medios de trabajo al proceso productivo, del que dependen en lo fundamental los ritmos de crecimiento y niveles de productividad, está vinculado al crecimiento del sector industrial de la economía. Tanto desde una perspectiva histórica como una teórico-analítica, es posible evidenciar la estrecha relación entre el crecimiento del producto, los niveles y tendencias de la productividad y el proceso de industrialización. Eso lo demuestra, entre otras, la experiencia histórica de Inglaterra, Estados Unidos, Alemania y Japón o, últimamente, la de Corea del Sur y China.

Como sostiene José Valenzuela (2012:475):

Cámara de Diputados en 2007, y la colección de libros de *Análisis estratégico para el desarrollo*, volumen 13, *Desarrollo regional y urbano*, editado por el Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos en 2012.

[...] a poco que examinemos el decurso histórico moderno, podemos visualizar (algunas) muy llamativas asociaciones. Una: el crecimiento (entendido como aumento del producto agregado per cápita) resulta fuertemente asociado al proceso de industrialización de las economías del caso. Es decir, la rama o sector de la “industria de la transformación” se transforma en el sector que pasa a ejercer el liderazgo del crecimiento.

Por su parte, Kniivilä (2007) señala que, a partir de las observaciones hechas desde el comienzo de la Revolución industrial, el progreso tecnológico está asociado fundamentalmente al sector manufacturero.

La evidencia histórica de largo plazo plasmada en estudios tan rigurosos como los de Angus Maddison (2001), indica que el ritmo del crecimiento del producto per cápita en los últimos 200 años ha sido el más alto: desde 1820 el ingreso per cápita ha crecido cerca de ocho veces y la población se ha multiplicado por cinco. Las causas de este vertiginoso crecimiento del producto mundial son múltiples, pero la línea de causalidad más gruesa indica que, en lo fundamental, se explica por el incremento de la fuerza productiva del trabajo asociada a la tecnificación de los procesos productivos que trajo consigo la Revolución industrial.

Inglaterra, cuna de la Revolución industrial, incrementó su nivel de ingreso durante el siglo XIX como nunca se había observado, la razón básica se halla en: la aceleración del progreso técnico, el incremento del *stock* de capital fijo y la adaptación de la fuerza de trabajo a los nuevos procesos (Maddison, 2001). De forma muy reciente, y en un entorno de crecimiento mundial ralentizado tras la crisis de 1972, algunos países del sudeste asiático han presentado un desempeño económico más notable que el de los países del capitalismo central en su *época dorada*, en el que la industrialización del sector manufacturero ha jugado un papel fundamental.

La centralidad del sector manufacturero, su condición de base material de los procesos de desarrollo, no es contingente, sino un aspecto esencial del funcionamiento capitalista. Economistas tan destacados como Kaldor (1984) y Hirschman (1968), sustentan que, de todas las actividades económicas, son las industriales las que tienen mayor capacidad de generar y sostener el crecimiento, dados sus rasgos distintivos. Sin embargo, el crecimiento y el desarrollo son procesos complejos que no discurren de forma homogénea y simultáneamente en todos los sitios. Acorde al estatuto de regulación mercantil, se distinguen, más bien, por su carácter heterogéneo y desigual, tanto a escala internacional como nacional, a escalas subnacionales y regionales, que provoca la polarización y desigualdad (Perroux, 1955; Myrdal, 1957). La polarización y concentración de la actividad económica son entonces fenómenos típicos de la configuración del espacio social bajo

el capitalismo.² La concentración de la actividad se reproduce, en suma, a toda escala territorial.

Para el caso de nuestro país, en 2014, de las 32 entidades tan sólo la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz aportaban prácticamente la mitad de PIB nacional (INEGI, 2016). La concentración espacial de las manufacturas es aún más evidente: en 2013, de los casi 2 500 municipios con los que cuenta México, sólo 245 concentraban 80% del valor agregado censal bruto (INEGI, 2014). Este conjunto de municipios representa el soporte industrial más sólido con el que cuenta nuestro país, aunque también en ellos se ha verificado la existencia de vaciamiento productivo (Isaac, 2012; Ortiz, 2011; Martínez, 2011; Cañedo, 2012).

El estudio de las actividades productivas en el espacio exige un marco analítico que sintetice la dimensión espacial y sectorial que distingue a este objeto de estudio. Resulta indispensable contar con un modelo analítico que tome en cuenta la diversidad y heterogeneidad del espacio social y permita un tratamiento unificado de ambos aspectos. En el Seminario de Análisis Regional y Estudios Espaciales (SAREE) de la Universidad Nacional Autónoma de México, hemos desarrollado la concepción teórica denominada “rama-región”, cuyo mérito radica en “incorporar conceptualmente a su cuerpo teórico y analítico la articulación indisoluble que en la realidad existe entre la actividad productiva y su espacialidad” (Isaac, 2012:244). Para los fines de este capítulo, en el siguiente apartado hacemos un breve recuento metodológico de los aspectos centrales del modelo rama-región.

UN BREVE RECUENTO METODOLÓGICO

Para el estudio de la espacialidad de las actividades económicas regionales, desde hace más de 15 años hemos desarrollado un modelo analítico: la concepción rama-región.³ Nuestra formulación permite evaluar el desempeño de las manufacturas regionales. Sus resultados han sido reportados en algunos trabajos previos (Isaac y Quintana, 2004, 2010; Isaac, 2012, 2017). En este apartado presentamos un breve recuento metodológico de algunos aspectos del modelo en el que hacemos énfasis en el fenómeno del vaciamiento productivo de las ramas-región.

² Normand Asuad (2007) nos recuerda que los países de ingreso per cápita más alto, con una décima parte de la población y menos de una quinta parte de la población, generan cerca de cuatro quintas partes del PIB mundial.

³ Este trabajo se ha realizado en el marco del Seminario de Análisis Espacial y Estudios Regionales (SAREE) con sede en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la UNAM, coordinado por los profesores Jorge Isaac Egurrola y Luis Quintana Romero.

El concepto que sustenta nuestra concepción analítica es la rama-región, categoría que busca sintetizar la especificidad productiva de lo sectorial y lo territorial, es decir, “la articulación indisoluble que en la realidad existe entre la actividad productiva y su especificidad” (Isaac, 2012:244). Citamos en extenso la definición de la rama-región:

En su forma más simple, la Rama Región (RR) se puede expresar como una L invertida. En su vértice se encuentra el Núcleo Rama Región (NRR) donde se concentran, en un espacio determinado, las industrias de la Rama *i* en las que se producen los valores de uso que la caracterizan. A partir de este núcleo, la rama región se estructura por medio de: *i.* sus encadenamientos hacia atrás donde se eslabonan los distintos núcleos de las ramas que abastecen el consumo intermedio y los bienes de inversión de las industrias del NRR; y *ii.* sus encadenamientos hacia delante —que se muestran en el eje horizontal— donde se ubican los núcleos de las ramas a las que les suministra sus productos. La cadena está integrada exclusivamente por sectores productivos. La esfera circulatoria se despliega de manera paralela a lo largo de la cadena cuya función es ofrecer los servicios financieros y comerciales necesarios. Se consideran también los factores que contribuyen a la cohesión, consolidación y desarrollo de la rama región: condiciones en las que se reproduce la fuerza de trabajo, desarrollo humano, educación superior, ciencia y tecnología, infraestructura y equipamiento industrial y marco institucional vigente en la región (Isaac, 2012:246).

Así, si el núcleo de la rama-región es fuerte y consolidado decimos que la rama-región existe. La identificación del núcleo productivo se hace con cargo a dos índices: el *Índice Uno*, de participación productiva y el *Índice Dos*, que expresa el potencial productivo.⁴ A partir del comportamiento de ambos índices los núcleos ramales son clasificados en cuatro grupos, desde el más fuerte hasta el más débil: 1) consolidados (C); 2) potenciales (P); 3) radicados (R), y 4) deprimidos (X). Cuando un núcleo aumenta su calificación entre los cortes censales al pasar, por ejemplo, de radicado a potencial se dice que se ha consolidado. En cambio, si ésta disminuye, v.gr. de consolidado a potencial, se dice que registra vaciamiento productivo.

En la siguiente sección damos cuenta de la magnitud del vaciamiento productivo a partir del indicador que hemos denominado *grado de consolidación*, que sintetiza el conjunto de calificaciones de los subsectores al asignar un valor numérico a cada núcleo según su calificación. Su lectura es sencilla y facilita en gran medida el análisis: su valor máximo es uno y el mínimo cero, si entre los cortes censales su valor aumenta, el subsector en

⁴ Una descripción pormenorizada de construcción e interpretación de estos índices, así como de la totalidad del modelo analítico puede ser consultada en Isaac (2012).

la región se fortaleció; en cambio, si disminuye, decimos que sufre vaciamiento productivo.

Para cada una de las manufacturas se elabora un cuadro que reporta su grado de consolidación agregado y regional en cinco cortes censales, la participación de la región en el valor agregado de la rama y la estimación de cuatro indicadores de su relacionamiento externo: *I)* el coeficiente de exportaciones; *II)* el coeficiente de importaciones; *III)* el componente importado de la oferta, y *IV)* el componente importado de la demanda. Asimismo, se presenta la participación de las ramas analizadas en el valor agregado de la manufactura nacional, divididas en tres cuadros conforme al grado de vaciamiento productivo o de consolidación que hayan alcanzado.

La información utilizada proviene de los Censos Económicos del INEGI de 1989, 1999, 2004, 2009 y 2014, que consigna datos recabados el año anterior. En cuanto a los indicadores correspondientes al sector externo, se calculan a partir de la Matriz de Insumo Producto de México del Sistema de Cuentas Nacionales de México de los años señalados.

La delimitación regional que utilizamos es la siguiente: *Región Noroeste:* Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora; *Región Noreste:* Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; *Región Centro:* Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; *Región Centro Metropolitana:* Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; *Región Centro Pacífico:* Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit; *Región Sur Pacífico:* Chiapas, Guerrero y Oaxaca; y *Región Golfo Caribe:* Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

LAS MANUFACTURAS Y SU VACIAMIENTO PRODUCTIVO REGIONAL

De los 20 subsectores manufactureros analizados, 15 experimentaron vaciamiento productivo. 11, en una proporción superior a la media: insumos textiles, bebidas, industrias metálicas básicas, tabaco, industria del vestido, muebles, maquinaria y equipo, industria de la madera, productos de cuero y piel, confección de textiles, y computación, comunicación y electrónica. Cuatro más en un rango inferior a la media: industria alimentaria, minerales no metálicos, industria del papel e impresión e industrias conexas. En conjunto, estas 15 ramas manufactureras aportaron 49.2% del valor agregado de la manufactura en 2013; tres puntos porcentuales menos que en 1988.

A escala regional, los datos resultan reveladores. Como se observa en el cuadro 1, al finalizar la década de los ochenta las ramas con vaciamiento productivo llegaron a representar cuatro quintas partes del valor agregado del Sur Pacífico; en la actualidad su aporte es de la mitad. En el Noreste y Cen-

tro del país, donde generaba 66 centavos de cada peso del valor agregado en 1988, ahora aportan 50. En tanto que, durante el periodo, su participación se redujo 10 puntos porcentuales en el Noroeste, y 12 en el Golfo Caribe. Únicamente las regiones Centro Metrópoli y Centro Pacífico lograron aumentar su peso en el producto. La primera de manera marginal, la segunda, en siete puntos porcentuales.

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO.
RAMAS CON VACIAMIENTO PRODUCTIVO

<i>Región</i>	1988	2008	2013
Noroeste	65.5	59.2	48.5
Noreste	54.3	52.5	44.7
Centro	66.4	56.2	51.0
Centro Metrópolis	50.7	48.7	52.3
Centro Pacífico	70.8	76.5	77.0
Sur Pacífico	80.3	50.1	44.6
Golfo Caribe	59.2	40.7	47.4
En la manufactura	52.1	51.5	49.2

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1989, 2009 y 2014.

En contraste, la producción de equipo de transporte, de equipo y aparatos eléctricos, de productos metálicos, la industria del plástico y hule y la industria química alcanzaron una consolidación productiva en el periodo. Su contribución al valor agregado manufacturero nacional se incrementó de 39.7% en 1988 a 45.2% en 2013. En el Sur Pacífico, Noroeste, Centro, Golfo Caribe y Noreste de la República el incremento fue notable, como lo muestra el cuadro 2, al grado de que desde 2013 la mitad o más del producto de la manufactura de estas regiones son aportados por estas cinco ramas.

La tendencia es clara y consistente con la naturaleza del fenómeno. En general, con el vaciamiento productivo las industrias disminuyen su aportación al producto nacional y regional, y con consolidación la aumentan. Por su extensión y magnitud, el vaciamiento productivo debilita y fractura la estructura productiva regional de la manufactura, al tiempo que su funcionamiento y composición se trastocan sensiblemente. En los siguientes apartados lo podemos constatar con mayor detalle.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO REGIONAL.
RAMAS SIN VACIAMIENTO PRODUCTIVO

Región	1988	2008	2013
Noroeste	34.5	40.8	51.5
Noreste	45.7	47.5	55.3
Centro	33.6	43.8	49.0
Centro Metrópolis	49.3	51.3	47.7
Centro Pacífico	29.2	23.5	23.0
Sur Pacífico	19.7	49.9	55.4
Golfo Caribe	40.8	59.3	52.6
Total	39.7	44.7	45.2

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1989, 2009 y 2014.

Manufacturas con vaciamiento productivo por encima de la media

Los subsectores considerados en este apartado son: insumos textiles, bebidas, industrias metálicas básicas, tabaco, industria del vestido, muebles, maquinaria y equipo, industria de la madera, productos de cuero y piel, confección de textiles, computación y comunicación y electrónica. Nos referimos a las 11 ramas cuyo grado de consolidación descendió durante el periodo de estudio en un rango entre 20 y 50 puntos porcentuales. Esto es, industrias que perdieron buena parte de las capacidades productivas acumuladas a lo largo de las primeras ocho décadas del siglo XX. En conjunto, su contribución al producto manufacturero nacional se redujo de 28.9 a 24.7%. El severo vaciamiento productivo en siete de ellas estuvo acompañado de una participación cada vez menor en la manufactura nacional y, salvo contadas excepciones, en todas a nivel regional. Revisemos cada uno de los casos.

Comenzamos con las tres ramas que integran el llamado *conglomerado textil*: insumos textiles, confección de textiles e industria del vestido; subsectores profundamente afectados con la desregulación y aperturismo en México. Basta observar que su contribución al valor agregado de la ya debilitada manufactura nacional es apenas de 2.8%, cuando en los años ochenta del siglo pasado oscilaba alrededor del siete por ciento.

En la *confección de textiles*, cuya información se compendia en el cuadro 4, el vaciamiento productivo es sumamente elevado. En 1988 su grado de

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO.
RAMAS CON VACIAMIENTO PRODUCTIVO > MEDIA

	1988	2003	2008	2013
Manufactura	100.0	100.0	100.0	100.0
Vaciamiento productivo > media	28.9	26.7	28.0	24.7
Bebidas	4.3	6.7	5.7	5.9
Tabaco	2.4	1.2	1.9	1.1
Insumos textiles	4.1	1.5	1.0	0.8
Confección de textiles	1.2	0.6	0.4	0.3
Industria del vestido	1.5	3.7	2.3	1.7
Productos de cuero y piel	1.3	1.0	0.9	1.1
Industria de la madera	1.8	0.5	0.4	0.3
Industrias metálicas básicas	6.0	2.9	7.5	7.2
Maquinaria y equipo	2.9	2.3	2.7	2.4
Computación comunicación y electrónica	3.3	4.9	4.1	2.8
Muebles	0.3	1.3	1.0	1.0

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1989, 2009 y 2014.

consolidación fue de 0.81 y en 2013 de 0.29. Las regiones que hace 30 años registraban la mayor consolidación para esta rama, resultaron las más afectadas. En el Noroeste y en el Centro Metrópolis se abatió su densidad productiva; y en el Centro Pacífico, su máximo grado de consolidación se redujo a la mitad. Conviene hacer notar que, si bien el vaciamiento productivo está presente desde la primera década del periodo, es a partir de la crisis de 2008 cuando se agudiza de manera generalizada. El impacto en la caída de su participación en el valor agregado en la manufactura a nivel nacional es evidente; del modesto 1.2% que aportaba en 1988, ahora no alcanza 0.20%. En ninguna región llega a representar 1% del producto manufacturero; oscila entre 0.12 y 0.70 por ciento.

El cambio más notable en la distribución de sus capacidades productivas es que la misma proporción que la región Centro Metrópolis perdió su peso en el valor agregado ramal, en Centro lo ganó. Además, cabe señalar que de la relativa vocación exportadora que la rama mostraba al finalizar el periodo sustitutivo de importaciones, hoy no queda nada. Con el neoliberalismo se convirtió en importadora neta.

CUADRO 4
CONFECCIÓN DE TEXTILES

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.83	0.33	0.44		0.00	1.71	0.14	0.12	4.65	5.23
Noreste	0.33	0.67	0.89	0.67	0.33	0.38	0.26	0.21	11.90	11.48
Centro	0.67	0.67	0.60	0.67	0.39	1.43	0.46	0.70	15.80	32.26
Centro Metrópolis	0.93	0.80	0.83	0.83	0.17	1.77	0.69	0.38	47.15	30.90
Centro Pacífico	1.00	0.67	0.83	1.00	0.50	1.26	0.51	0.47	11.15	12.80
Sur Pacífico						0.12	0.46	0.41	1.97	3.02
Golfo Caribe		0.67	0.33	0.17	0.33	0.09	0.32	0.15	7.38	4.30
Total	0.81	0.65	0.67	0.69	0.29	1.20	0.42	0.31	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.49	0.35	0.36	0.33	0.28	0.41	0.25	0.22	0.29	0.28	0.27	0.23

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

La industria de *insumos textiles* registró un grave vaciamiento productivo cuya magnitud provocó que en todas las regiones del país su participación se redujera notablemente, como se puede constatar en el cuadro 5. La declinación de su grado de consolidación en el Noreste, Centro Pacífico, Sur Pacífico y Golfo Caribe fue tan grave que su densidad productiva prácticamente desapareció. Las capacidades productivas de la rama siguen concentradas en las empresas ubicadas en el Centro y Centro Metrópolis de la República, que generan 80% de su valor agregado; no obstante, en esta última gran región, el vaciamiento productivo en la producción de insumos textiles fue muy fuerte, sobre todo después de la crisis de 2008. Se trata de una industria abocada al mercado interno que opera con un elevado componente importado en su oferta y en su demanda.

CUADRO 5
INSUMO TEXTILES

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.33	0.00	0.33	0.33	0.33	1.72	0.41	0.55	5.24	8.57
Noreste	0.83	0.67	0.11	0.17	0.00	3.67	0.36	0.39	6.37	7.55
Centro	0.60	0.60	0.33	0.33	0.67	7.15	1.61	1.62	22.22	26.41
Centro Metrópolis	0.87	1.00	0.80	0.73	0.53	5.13	2.28	1.84	62.16	52.80
Centro Pacífico	0.33	0.00	0.17			1.32	0.31	0.21	2.63	1.99
Sur Pacífico						1.83	0.08	0.14	0.13	0.36
Golfo Caribe	0.83		0.33			8.71	0.14	0.23	1.26	2.32
Total	0.69	0.67	0.41	0.45	0.48	4.07	1.04	0.84	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.33	0.17	0.21	1.09	0.98	1.02	0.52	0.49	0.50	4.63	4.95	0.46

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

Por su parte, en la *industria del vestido*, consignada en el cuadro 6, el grado de consolidación en el periodo pasó de 0.64 a 0.41. La caída se asocia al fuerte vaciamiento productivo que la rama experimentó en sus principales núcleos productivos localizados en las regiones Centro Metrópolis, donde tradicionalmente se ha concentrado cerca la mitad de su producción (Centro, Noroeste y Centro Pacífico), que generan tres cuartas partes del valor agregado. Sin embargo, la participación de la rama en el producto de la manufactura nacional y regionales, no registró una reducción significativa; incluso en algunos casos tuvo aumentos marginales. Recordemos que en las últimas décadas esta rama ha vivido una singular reconversión industrial. La sempiterna heterogeneidad de sus unidades productivas se ha polarizado cada vez más, al grado de que plantas de firmas corporativas coexisten

con talleres domésticos, en una mezcla donde los peores efectos del avance tecnológico en diseño, corte y comercialización, se complementan con el atraso productivo y la ferocidad en la explotación de la fuerza de trabajo. La maquila encarna una forma de operar cada vez más presente, sobre todo en el Golfo Caribe y en el Noroeste.

CUADRO 6
INDUSTRIA DEL VESTIDO

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.50	0.50	0.33	0.25	0.50	2.51	2.41	1.94	14.43	16.30
Noreste	0.50	0.56	0.33	0.33	0.00	0.87	0.93	0.61	7.81	6.25
Centro	0.78	0.75	0.42	0.42	0.40	2.15	2.28	1.89	14.70	16.52
Centro Metrópolis	0.89	0.83	0.83	0.67	0.58	2.01	3.84	2.98	48.98	45.85
Centro Pacífico	0.67	0.67	0.33	0.00	0.00	0.99	1.22	0.94	4.90	4.83
Sur Pacífico						1.30	1.11	0.75	0.89	1.06
Golfo Caribe	0.33	0.67	0.67	0.67	0.50	0.53	1.91	1.67	8.29	9.19
Total	0.64	0.67	0.50	0.43	0.41	1.53	2.34	1.68	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.60	0.41	0.35	0.28	0.22	0.25	0.22	0.18	0.20	0.21	0.19	0.16

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

En los *productos de cuero y piel*, otra rama de bienes de consumo personal, el vaciamiento productivo fue de grandes proporciones. Su grado de consolidación descendió de manera constante y progresiva; del ya modesto nivel de 0.54 registrado en 1988, pasó a 0.24 en 2013. Si bien el Centro del país parece haber revertido el vaciamiento productivo que mostró hacia el final del siglo pasado e inicio del siglo XXI, la declinación de la rama en el resto de las regiones es evidente, sobre todo en la Centro Metrópolis y Centro

Pacífico. Por el peso determinante de León, Guanajuato y los municipios circundantes en la elaboración de artículos de cuero y piel, su participación en el valor agregado de la manufactura nacional no sufrió una caída notable. No obstante, es un hecho que el funcionamiento de esta industria se ha trastocado con la desmedida apertura comercial y la invasión de productos chinos de bajísima calidad, cuya consecuencia ha sido una competencia depredadora, la quiebra de empresas pequeñas y medianas, así como la polarización de los patrones de consumo. El elevado coeficiente de importaciones con que opera el subsector, así como la magnitud del componente importado de su oferta, dan cuenta de la desarticulación y fractura de sus encadenamientos productivos y de un grado de dependencia externa impensable otrora para este sector. La información se consigna en el cuadro 7.

CUADRO 7
PRODUCTOS DE CUERO Y PIEL

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.33	0.33	0.00	0.00	0.33	0.35	0.18	0.46	2.74	5.68
Noreste	0.33	0.33	0.17	0.00	0.17	0.39	0.19	0.46	4.09	6.92
Centro	1.00	0.67	0.67	1.00	1.00	6.33	4.25	5.45	69.76	70.34
Centro Metrópolis	0.44	0.33	0.33	0.33	0.00	0.73	0.25	0.23	8.06	5.17
Centro Pacífico	1.00	0.67	0.67	0.67	0.00	3.73	1.35	1.37	13.85	10.48
Sur Pacífico						0.30	0.12	0.10	0.24	0.20
Golfo Caribe						0.31	0.11	0.15	1.26	1.20
Total	0.54	0.44	0.33	0.39	0.24	1.27	0.88	1.08	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.14	0.17	0.23	0.32	0.44	0.53	0.24	0.30	0.35	0.39	0.60	0.30

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

La elaboración de *bebidas* es una actividad que se despliega en todo México. Salvo en el Centro Pacífico y Sur Pacífico, acusó vaciamiento productivo regional; el más notable, en el Norte, Centro y Golfo Caribe. En conjunto, su grado de consolidación mostró una franca decaída de 0.65 a 0.46 entre 1988 y 2013. Que, sin embargo, no se expresó en su contribución al producto manufacturero nacional, el cual pasó de 4.3 a 5.9%. Los detalles aparecen en el cuadro 8.

Siendo tradicionalmente una industria muy heterogénea, en los últimos años ha experimentado un redoblado proceso de concentración monopólica, tanto en bebidas alcohólicas como en refrescos y agua embotellada, por lo cual sus procesos de trabajo y modelos de gestión empresarial se han hecho aún más desiguales. El Centro Metrópolis representa su mayor concentración industrial, y a pesar de haber sufrido vaciamiento productivo, por el alto grado de consolidación que mantiene esta región, su participación en la rama y la manufactura regional se incrementó. Es una industria preponderantemente volcada al mercado interno, desde el ámbito nacional hasta el local. No obstante, la creciente penetración de cerveza, tequila y mezcales a escala internacional ha provocado que el coeficiente de exportaciones suba. El peso de las importaciones es aún bajo, pero su incremento ya es notable.

Con una alta concentración monopólica, la industria del *tabaco* (cuadro 9) se localizó en tres regiones del país: la Noreste, la Centro Pacífico y la Centro Metrópolis. A partir de 2008 abandonó esta última región. La reducción del grado de consolidación de la rama, en 28 puntos porcentuales, se explica en buena medida por su declinación en el Valle de México. En el Noreste no registra vaciamiento productivo y en el Centro Pacífico no resulta tan marcado. Su reciente declinación parece ser un evento contingente más que estructural, relacionado con la relocalización y maduración de las nuevas inversiones que se concentran cada vez más en la región Centro Pacífico. Sin embargo, la reducción a la mitad en su participación al producto manufacturero nacional amerita un análisis más profundo.

El grave vaciamiento productivo de la *industria de la madera*, de más de 30 puntos porcentuales, se anuda con la drástica caída en su contribución en la manufactura, tanto a nivel nacional como en cada una de las regiones del país, como se muestra en el cuadro 10. Su peso se ha reducido a tal grado que no llega a representar más del 0.30% del valor agregado de la industria, y en ninguna región se acerca al 1%. Incluso en el norte de México, donde se genera más de la mitad de su producto, el grado de consolidación es muy bajo: 0.50 para el Noroeste y 0.33 para el Noreste. Como la declinación de la industria ha sido generalizada, no se observan cambios significativos en la participación de las regiones. Podemos advertir que la dimensión de la caída

CUADRO 8
BEBIDAS

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.53	0.47	0.50	0.22	0.33	5.10	5.56	4.98	13.14	12.03
Noreste	0.56	0.67	0.44	0.17	0.44	3.01	3.53	4.54	11.66	13.37
Centro	0.56	0.58	0.50	0.67	0.33	2.80	5.57	4.68	14.18	11.73
Centro Metrópolis	1.00	0.67	0.58	0.50	0.83	4.78	5.78	7.55	29.14	33.41
Centro Pacífico	0.67	0.67	1.00	1.00	0.67	6.07	12.81	11.48	20.40	17.03
Sur Pacífico	0.67	0.56	0.44	1.00	1.00	22.09	17.16	14.27	5.41	5.73
Golfo Caribe	0.67	0.67	0.56	0.33	0.17	5.89	3.54	4.24	6.08	6.71
Total	0.65	0.59	0.55	0.47	0.46	4.29	5.70	5.93	100.0	100.0

Sector externo*	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.09	0.13	0.15	0.03	0.06	0.07	0.03	0.06	0.07	0.03	0.06	0.06

* En este caso, los datos del sector externo es para el sector "Bebidas y tabaco" agregado.

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

en el grado de consolidación del Centro Pacífico y Centro Metrópolis, así como los niveles de las importaciones en los indicadores del sector externo, son la expresión de los serios problemas estructurales que enfrenta la rama.

La *producción de muebles* presenta una situación singular. A pesar de presentar un alto vaciamiento productivo entre 1988 y 2013, del orden de 32 puntos porcentuales en el grado de consolidación, su peso en las manufacturas regionales y a nivel nacional aumenta considerablemente. En conjunto, pasa de un pírrico 0.3% al 1% del valor agregado de la industria. Las cuatro regiones donde la rama se concentra y en 1988 alcanzaba un alto grado de consolidación (las dos del Norte, la Centro Metrópolis y la Centro Pacífico) vieron aumentar la participación de la fabricación de mue-

CUADRO 9
TABACO

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste						0.00	0.02	0.00	0.12	0.01
Noreste	1.00	0.67	1.00	1.00	1.00	3.45	3.12	2.30	31.26	35.98
Centro	1.00	1.00				5.35	0.00	0.00	0.00	0.00
Centro Metrópolis	0.67	0.50	0.50	1.00		2.08	2.45	0.00	37.37	-0.05
Centro Pacífico	0.67	0.67	0.83	0.67	0.50	5.32	6.43	8.10	30.98	63.67
Sur Pacífico						0.00	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
Golfo Caribe		0.33			0.00	0.20	0.05	0.05	0.27	0.39
Total	0.78	0.63	0.73	0.83	0.50	2.38	1.85	1.08	100.0	100.0

Sector externo*	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.09	0.13	0.15	0.03	0.06	0.07	0.03	0.06	0.07	0.03	0.06	0.06

* En este caso, los datos del sector externo es para el sector "Bebidas y Tabaco" agregado.

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

bles en su producto manufacturero, al mismo tiempo que la integridad productiva de la rama declinaba. En este comportamiento inciden, en efecto, factores externos a la rama, entre otros el comportamiento de otras ramas y la dinámica industrial en general. Sin embargo, no es arriesgado suponer que durante el periodo se registraron transformaciones significativas en la industria del mueble, ligadas al proceso de monopolización y a la apertura comercial. El coeficiente de exportaciones ha disminuido, pero su nivel indica la importancia que le representan sus mercados externos, sobre todo el estadounidense. Lo sobresaliente, en este caso, es el crecimiento de las

CUADRO 10
INDUSTRIA DE LA MADERA

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.67	0.53	0.67	0.56	0.53	6.20	0.95	0.82	31.06	32.73
Noreste	0.33	0.11	0.22	0.44	0.33	0.56	0.45	0.44	20.74	21.39
Centro	0.33	0.33	0.33	0.33	0.00	0.92	0.19	0.20	6.79	8.53
Centro Metrópolis	0.67	0.33	0.22	0.33	0.11	1.33	0.23	0.20	15.91	14.80
Centro Pacífico	0.83	0.50	0.83	0.83	0.33	3.39	0.73	0.53	16.22	13.09
Sur Pacífico	0.44	0.50	0.22	0.67	0.33	8.35	1.34	0.78	5.78	5.19
Golfo Caribe	0.56	0.22	0.33	0.33	0.00	2.59	0.14	0.16	3.41	4.26
Total	0.58	0.37	0.41	0.49	0.27	1.76	0.37	0.31	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.06	0.08	0.06	0.28	0.36	0.29	0.22	0.26	0.23	0.35	0.50	0.22

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

importaciones, pues tanto su participación en el valor bruto de la producción como el componente importado de la oferta se duplicaron. La información aparece en el cuadro 11.

En el vaciamiento productivo de las *industrias metálicas básicas*, que se observa en el cuadro 12, varios aspectos llaman la atención. Primero su magnitud, pues se trata de una industria altamente consolidada al finalizar los años ochenta, que en cinco de las seis regiones donde se localiza presentaba la mayor fortaleza productiva. Una década más tarde, su grado de consolidación nacional apenas alcanzaba un nivel de 0.50 y, con el repunte de los últimos años, 0.58 en 2013. En segundo lugar, tras esta tendencia general, la industria de metal básica muestra dos comportamientos regionales contrapuestos. Por un lado, las regiones del Norte y la del Golfo Caribe

CUADRO 11
MUEBLES

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.83	0.73	0.75	0.56	0.67	0.34	1.97	1.55	24.60	21.60
Noreste	1.00	0.83	0.44	0.44	0.67	0.16	0.94	1.08	16.45	18.42
Centro	0.67	0.33	0.22	0.42	0.33	0.23	0.48	0.52	6.49	7.46
Centro Metrópolis	0.83	0.89	0.78	0.78	0.56	0.41	1.23	1.23	32.72	31.40
Centro Pacífico	1.00	1.00	0.67	0.67	0.50	0.29	1.85	1.94	15.58	16.56
Sur Pacífico						0.06	0.72	0.66	1.20	1.52
Golfo Caribe				0.33	0.00	0.03	0.33	0.33	2.97	3.05
Total	0.83	0.73	0.58	0.53	0.51	0.28	1.04	0.98	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.35	0.22	0.27	0.13	0.22	0.25	0.12	0.18	0.20	0.11	0.22	0.16

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

experimentan la más alta consolidación productiva. Por el otro, las regiones Centro, Centro Metrópolis y Centro Pacífico presentan un profundo vaciamiento productivo, el cual las lleva a perder, respectivamente, 50, 72 y 33 puntos porcentuales en su grado de consolidación. Ante estos comportamientos, el peso relativo de las regiones en el producto de la rama varió en el periodo a favor de las primeras, cuya participación se elevó de 53.7 a 64.5%, y en detrimento de las segundas, en particular el Centro Metrópolis y el Centro Pacífico.

Si revisamos la participación de esta industria en la manufactura nacional, observamos que el severo vaciamiento productivo registrado a partir de 1988 la llevó a perder la mitad de su peso relativo al despuntar el siglo XXI; esto es, pasó de 6% a 2.9%. De ahí, su participación aumenta de la

mano del grado de consolidación que registra a escala nacional. Asimismo, es evidente que, salvo en el Sur Pacífico, la rama tiene una destacada presencia en las manufacturas regionales.

La innegable transformación que se ha dado en esta industria se expresa también en el comportamiento del sector externo. Su añeja vocación exportadora coexiste con el creciente peso de las importaciones. Para 2013, el coeficiente de importaciones era de 0.89 y el componente importado de la oferta de 0.47.

CUADRO 12
INDUSTRIAS METÁLICAS BÁSICAS

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.67	1.00	0.11	0.56	1.00	5.16	5.29	5.45	11.43	15.03
Noreste	1.00	0.83	0.83	1.00	1.00	13.99	8.53	8.95	25.81	30.12
Centro	1.00	0.67	0.83	0.67	0.50	5.91	4.65	5.45	10.84	15.49
Centro Metrópolis	0.89	0.00	0.33	0.08	0.17	4.03	3.38	1.89	15.57	9.52
Centro Pacífico	1.00	0.50	0.50	0.67	0.67	5.57	13.65	6.22	19.88	10.53
Sur Pacífico						0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Golfo Caribe	1.00	0.67	1.00	0.67	1.00	8.17	10.49	10.69	16.47	19.30
Total	0.90	0.50	0.50	0.53	0.58	6.00	7.52	7.25	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.37	0.37	0.40	0.73	0.75	0.89	0.42	0.43	0.47	1.13	1.23	0.39

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

En el cuadro 13 vemos que el vaciamiento productivo de la industria de *maquinaria y equipo* es agudo y generalizado a escala regional. Con la pérdida de 30 puntos porcentuales, la rama redujo a la mitad el grado de consolidación de 0.61 que alcanzó en 1988. Por su peso relativo y la magnitud de su retroceso productivo, sobresale la región Noreste. En 1988 registraba un elevado grado de consolidación de 0.80 y generaba más de la mitad del producto de esta industria a nivel nacional. Al finalizar el periodo, su consolidación productiva escasamente llega a 0.33 y su participación ramal se redujo a 41% del valor agregado. El Centro Metrópolis y el Centro del país experimentaron vaciamientos productivos similares, aunque en su participación ramal ganaron lo que la región norteña perdió. Consistentemente, la contribución de la industria de maquinaria y equipo en las manufacturas disminuyó tanto a escala regional como nacional. El modesto 2.4% del producto manufacturero que genera esta rama, así como los datos del comportamiento del sector externo, dan cuenta de la ancestral dependencia estructural que México tiene en este ramo, fundamental para el crecimiento económico.

Las características del vaciamiento productivo de la rama *computación, comunicación y electrónica* revela que, tras los velos de las bondades de la inversión extranjera y su dinamismo exportador, se esconde una nociva realidad para nuestra economía. El grado de consolidación de 0.67 que la rama alcanzó en 1988, se desmoronó hasta el 0.17 que registra en la actualidad, según se aprecia en el cuadro 14. De aquella integridad productiva, sustentada básicamente por empresas fabriles asentadas en el Valle de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara que permitieron que sus respectivas regiones alcanzaran los más altos grados de consolidación, hoy queda poco. La rama se concentra en la frontera norte, donde opera bajo control de corporaciones transnacionales como enclave maquilador, sin mayor integridad productiva. En ambas regiones norteñas, la rama tiene un peso en la manufactura que no es despreciable: 9.7% en el Noroeste y 6.8% en el Noreste. Entre ambas explican más de tres cuartas partes del producto de la rama. No obstante, estas cifras tienen un sentido más contable que funcional para la industria mexicana. Junto con la automotriz y los aparatos eléctricos, es una de las tres ramas que realizan más del 70% de las exportaciones manufactureras. Los datos de su sector externo son contundentes. Su elevado coeficiente de exportaciones demuestra que está volcada al mercado externo y el peso de sus importaciones, que nada o poco contribuye al crecimiento de la economía nacional. En ese sentido, la rama representa el arquetipo de los enclaves maquiladores y también el modelo de los perversos determinantes del vaciamiento productivo.

CUADRO 13
MAQUINARIA Y EQUIPO

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.50	0.25	0.11	0.33	0.33	2.80	3.02	1.97	5.39	13.97
Noreste	0.78	0.67	1.00	0.89	0.33	4.72	7.31	4.75	52.17	41.07
Centro	0.67	0.78	0.58	0.44	0.33	5.08	2.14	2.67	11.78	19.64
Centro Metrópolis	0.78	0.58	0.44	0.33	0.33	2.73	1.44	1.40	15.62	18.19
Centro Pacífico	0.33	0.67	1.00	0.33	0.33	1.70	0.91	0.93	3.13	4.03
Sur Pacífico						0.07	0.18	0.08	0.12	0.09
Golfo Caribe	0.33	0.00	0.33	0.33	0.00	1.28	0.48	0.65	1.78	3.01
Total	0.61	0.52	0.56	0.46	0.31	2.88	2.72	2.44	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.52	0.78	0.75	1.74	2.01	1.53	0.64	0.67	0.60	-7.76	-8.80	0.47

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

Manufacturas con vaciamiento productivo inferior a la media

Revisamos ahora las cuatro ramas que presentan vaciamiento productivo en un rango inferior al nivel medio: industria alimentaria, industria del papel, impresión e industrias conexas y minerales no metálicos. En el cuadro 15 se compendia la participación que estas ramas tienen en el valor agregado de la manufactura nacional.

La *industria alimentaria* opera a lo largo y ancho de todo el país. Comprende establecimientos que van desde modestas unidades familiares hasta enormes fábricas dotadas de alta tecnología pertenecientes a poderosas corporaciones transnacionales. Su actividad suele concentrarse en las zonas con mayor población. De tal suerte, en el corte censal 2013, en las tres

CUADRO 14
COMPUTACIÓN, COMUNICACIÓN Y ELECTRÓNICA

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.56	0.33	0.67	0.67	0.11	10.18	16.69	9.67	42.19	40.57
Noreste	0.33	0.33	0.50	0.67	0.11	2.22	11.32	6.85	40.09	35.06
Centro	0.33	0.33	0.50	0.33	0.33	1.02	1.80	1.60	4.92	6.96
Centro Metrópolis	1.00	0.33	0.33	0.17	0.11	3.07	0.68	0.70	3.68	5.36
Centro Pacífico	1.00	1.00	1.00	1.00	0.33	8.44	5.25	4.56	8.95	11.75
Sur Pacífico						0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
Golfo Caribe						0.02	0.10	0.11	0.18	0.31
Total	0.67	0.40	0.57	0.53	0.17	3.26	4.07	2.79	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.86	0.97	1.15	0.86	0.92	1.23	0.46	0.48	0.55	0.86	0.88	0.36

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

regiones centrales de México, se genera dos terceras partes de su producto y tan sólo en el Centro Metrópolis el 36%. En ese contexto, no sorprende que la caída de cinco puntos en su grado de consolidación sea resultado de comportamientos regionales diferenciados. El cuadro 16 nos muestra que en el Noreste, Sur Pacífico y Golfo Caribe el vaciamiento productivo es severo; el Noroeste y el Centro Metrópolis, luego de movimientos hacia arriba, el primero, y hacia abajo, el segundo, mantienen la consolidación de 1988; mientras que el Centro y el Centro Pacífico experimentaron un modesto, pero claro, fortalecimiento productivo. En algunos casos, estas tendencias se vieron reflejadas en la variación del peso, en la rama alimentaria y en las manufacturas. Sobresalen los marcados incrementos en el Centro Metrópolis

CUADRO 15
PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO.
RAMAS CON VACIAMIENTO PRODUCTIVO <MEDIA

	1988	2003	2008	2013
Manufactura	100.0	100.0	100.0	100.0
Vaciamiento productivo < medio	23.2	23.8	23.6	24.5
Industria alimentaria	12.4	13.2	15.1	18.7
Industria del papel	2.9	2.6	2.5	2.3
Impresión e industrias conexas	2.2	1.3	1.1	0.9
Minerales no metálicos	5.6	6.7	4.9	2.7

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1989, 2009 y 2014.

y Centro Pacífico, así como la franca caída en el Sur Pacífico. A nivel nacional, la producción de alimentos pasó de explicar el 12% del valor agregado al inicio del periodo a 18.4% en 2013; sólo unos cuantos puntos por abajo de equipo de transporte.

Es sabido que se trata de una rama que abastece preponderantemente el mercado interno y que, en términos agregados, las importaciones se mantienen en rangos relativamente bajos. Sin embargo, a un mayor nivel de desagregación sectorial, este comportamiento se modifica sensiblemente. Basta recordar los cambios en cuanto a sus insumos básicos y los patrones de consumo de alimentos, que bajo las pautas de las empresas transnacionales se han experimentado. Si bien, el vaciamiento productivo de la alimentaria lo podemos entender como moderado, es evidente que al interior de la industria han ocurrido transformaciones severas de diferenciación productiva y concentración oligopólica que redefinen las condiciones de competencia y funcionamiento a escala regional.

Tal y como se observa en el cuadro 17, el grado de consolidación de la *industria del papel* se redujo de 0.58 a 0.52 entre 1988 y 2013. No se trata, en efecto, de un vaciamiento productivo profundo, pero estos niveles que amparan su desempeño resultan, al menos, mediocres. La única región que al iniciar el periodo presentaba plena fortaleza productiva era la Noreste, y fue perdiéndola hasta alcanzar un vaciamiento productivo de 56 puntos porcentuales. Esta drástica caída, junto a la pérdida de la densidad productiva en el Centro Pacífico y Golfo Caribe, antes núcleos consolidados, explica el comportamiento declinante de la rama. El hecho de que el Centro Metrópolis mantuviese su integridad productiva y el Centro del país la incrementara, impidieron que el vaciamiento productivo fuese mayor.

CUADRO 16
INDUSTRIA ALIMENTARIA

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.60	0.67	0.60	0.67	0.58	18.91	14.38	15.86	12.59	11.84
Noreste	0.56	0.50	0.50	0.33	0.33	8.27	7.13	8.56	8.74	7.80
Centro	0.58	0.75	0.67	0.58	0.67	15.55	20.00	17.29	18.90	13.40
Centro Metrópolis	0.78	0.78	0.67	0.33	0.78	10.12	17.22	26.41	32.18	36.11
Centro Pacífico	0.56	0.44	0.50	0.56	0.67	26.03	23.57	35.30	13.91	16.18
Sur Pacífico	1.00	0.67	0.33	0.33	0.33	37.40	21.62	21.59	2.53	2.68
Golfo Caribe	0.67	0.56	0.56	0.44	0.50	23.83	17.53	24.54	11.16	12.00
Total	0.64	0.63	0.59	0.52	0.59	12.43	15.09	18.67	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.03	0.05	0.06	0.10	0.12	0.12	0.09	0.11	0.11	0.11	0.13	0.10

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

En términos agregados, la industria del papel vio disminuir su participación en la manufactura nacional. Su relacionamiento externo nos muestra además problemas estructurales que tienden a agudizarse. Al tiempo que no tiene vocación exportadora y su mercado de destino es mayoritariamente nacional, presenta una desmedida dependencia externa, que la lleva a importar cerca de 57% del valor bruto de su producción, a tener un componente importado en su oferta de 36%, y a que las importaciones de papel tengan un peso elevado en la demanda final.

Al finalizar los años ochenta del siglo pasado, el grado de consolidación de la rama de *impresión e industrias conexas* era muy bajo: apenas rondaba 0.47. Los únicos núcleos con una relativa fortaleza productiva se ubicaban en la región Centro del país (0.78), donde se generaba, además, cerca de la

CUADRO 17
INDUSTRIA DEL PAPEL

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.42	0.58	0.33	0.33	0.44	2.28	2.60	1.71	14.59	10.75
Noreste	1.00	0.67	0.67	0.78	0.44	1.83	2.44	1.95	19.18	14.95
Centro	0.50	0.78	0.67	0.83	0.67	1.89	3.71	3.99	22.45	26.03
Centro Metrópolis	0.67	0.73	0.67	0.50	0.67	4.52	2.91	3.28	34.81	37.80
Centro Pacífico	0.67	0.50	0.67	0.17	0.33	1.91	1.43	1.50	5.41	5.80
Sur Pacífico	0.33					1.25	0.55	-0.06	0.41	-0.07
Golfo Caribe	0.67	0.33	0.00	0.33	0.00	0.50	0.78	1.15	3.16	4.73
Total	0.58	0.65	0.55	0.53	0.52	2.90	2.46	2.25	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.11	0.11	0.11	0.47	0.54	0.57	0.32	0.35	0.36	0.74	0.95	0.34

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

mitad del valor agregado, y en el Centro Metrópolis (0.67) que aportaba otro 9.7% del producto. A lo largo del periodo, la consolidación de esta industria declinó otros nueve puntos. En breve, el vaciamiento productivo del ramo de la impresión, que a primera vista no parece tan grande, se torna profundo cuando lo apreciamos a partir del rezago productivo de vieja data con el que opera. Otra muestra de ello es la reducción de más de la mitad en su participación en el valor agregado manufacturero nacional, así como el menor peso relativo que ahora tiene en la industria de todas las regiones. La única región donde esta actividad pudo fortalecerse fue la Noreste, cuyo grado de consolidación pasó desde un modesto 0.33 en 1988 a 0.83 en el censo más reciente, lo cual, sin embargo, no le permitió incrementar el porcentaje de su contribución al producto regional o ramal. En el periodo

que se revisa, tanto el coeficiente de importaciones como los componentes importados de la oferta y la demanda se han reducido, aunque no dejan de ser significativos. Es un ramo que no suele abocarse a la atención del mercado externo. El detalle de la información se muestra en el cuadro 18.

CUADRO 18
IMPRESIÓN E INDUSTRIAS CONEXAS

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.33	0.33	0.33	0.50	0.33	1.73	1.07	0.77	12.26	11.74
Noreste	0.44	0.44	0.44	0.50	0.17	1.41	0.83	0.52	13.25	9.69
Centro	0.33	0.33	0.56	0.67	0.83	0.96	0.97	0.77	11.95	12.19
Centro Metrópolis	0.78	0.67	0.78	0.78	0.33	3.60	2.00	1.82	48.68	50.73
Centro Pacífico	0.67	0.33	0.67	1.00	0.50	1.76	1.26	1.15	9.72	10.74
Sur Pacífico						1.17	0.55	0.56	0.84	1.43
Golfo Caribe	0.33	0.33	0.56	0.33	0.00	1.27	0.40	0.35	3.31	3.49
Total	0.47	0.41	0.53	0.63	0.38	2.24	1.11	0.90	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.13	0.12	0.11	0.35	0.31	0.28	0.26	0.24	0.22	0.46	0.38	0.20

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

El vaciamiento productivo en la industria de *minerales no metálicos* se explica por la declinación de sus principales núcleos regionales (véase cuadro 19). En 1988, el Noreste, el Centro y el Centro Metrópolis aportaron 67.5% del valor agregado y mostraban los mayores niveles de consolidación relativa de la rama. Al término del periodo, los tres habían perdido buena parte de su densidad productiva. El caso extremo, y más delicado, es lo sucedido en el Noreste del país, que perdió dos terceras partes de su nivel de consolidación. En cambio, el Sur Pacífico y el Golfo Caribe, las dos regio-

nes con menor peso en la rama, experimentaron un proceso de consolidación productiva. La pérdida de seis puntos porcentuales en su grado de consolidación se relaciona también con la considerable caída de la contribución de los productos minerales no metálicos en el producto manufacturero. En el nacional pasó de 5.6 al 2.7% entre 1988 y 2013, y en todas las regiones la pérdida fue evidente.

Conviene recordar que en los subsectores más importantes de esta industria, como la producción de cemento y vidrio, actúan grandes corporaciones trasnacionales de origen mexicano, las cuales gozan de una importante presencia en los mercados internacionales. Sin embargo, en las variables de su relacionamiento externo no se observa un peso destacado de las ventas en el extranjero, lo cual —en principio— se puede explicar porque dichas corporaciones, como es la norma, cuentan con fábricas en otros países desde donde complementan sus operaciones. Para establecer el verdadero impacto del sector externo es necesario un estudio más desagregado.

Esta industria está ligada a la dinámica de la construcción y por lo mismo su perfil exportador es relativamente bajo. Pero se observa el incremento gradual y constante de su dependencia externa.

Manufacturas sin vaciamiento productivo

Para concluir este apartado, revisamos las cinco industrias que mostraron un incremento en su grado de consolidación, estas son: la industria química, industria del plástico y hule, productos metálicos, equipo y aparatos eléctricos y equipo de transporte.

La *industria química* experimentó un leve fortalecimiento productivo que la llevó a incrementar su grado de consolidación de 0.57 a 0.61 entre 1988 y 2013, según se aprecia en el cuadro 21. Sus núcleos regionales se comportaron de manera contrastante. Mientras los dos más consolidados al inicio del periodo, el Noreste y el Centro Metrópolis, mostraron un franco vaciamiento productivo; el Sur Pacífico y el Golfo Caribe alcanzan en el último censo un elevado nivel de consolidación de 1.00 y 0.83, respectivamente. No podemos hablar, por ello, de que la industria química despliega sus capacidades productivas de manera generaliza, sino de un proceso de reconfiguración productiva desigual con impactos regiones diferenciados. En este sentido, el Sur Pacífico y el Golfo Caribe apuntalan la consolidación productiva de la industria química, al tiempo que esta industria es la base de su manufactura al aportar la mitad del valor agregado en cada una de esas regiones. A nivel nacional, la contribución de la química al producto manufacturero se ha mantenido en un significativo 13 por ciento.

CUADRO 19
MINERALES NO METÁLICOS

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.58	0.22	0.22	0.56	0.58	6.52	4.50	2.64	12.14	13.76
Noreste	1.00	0.56	0.83	0.44	0.33	9.40	5.10	3.04	19.26	19.31
Centro	0.67	0.67	0.53	0.67	0.60	9.60	8.05	4.19	23.42	22.64
Centro Metrópolis	0.58	0.58	0.25	0.92	0.47	4.41	4.43	2.37	24.89	22.54
Centro Pacífico	0.33	0.67	0.67	0.83	0.33	3.05	5.23	2.26	9.51	7.24
Sur Pacífico	0.33	1.00	0.67	0.33	1.00	6.32	6.24	5.34	2.24	4.62
Golfo Caribe	0.44	0.33	0.33	0.33	0.67	7.11	4.35	2.90	8.53	9.89
Total	0.60	0.53	0.46	0.62	0.54	5.63	4.92	2.67	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.11	0.13	0.15	0.13	0.12	0.15	0.11	0.11	0.13	0.13	0.12	0.12

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

CUADRO 20
MANUFACTURA

	1988	2003	2008	2013
Manufactura	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin vaciamiento productivo	39.7	43.1	44.7	45.2
Industria química	13.2	14.3	17.4	13.3
Industria del plástico y hule	4.0	4.2	3.9	3.1
Productos metálicos	4.5	4.1	4.5	4.0
Equipo y aparatos eléctricos	5.3	3.4	3.9	3.1
Equipo de transporte	12.8	17.4	15.0	21.7

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1989, 2009 y 2014.

El sector externo de la rama revela, sin embargo, problemas estructurales que ponen en entredicho su solvencia e integridad productiva. Opera con un coeficiente de importaciones de 0.70, y los componentes importados de su oferta y su demanda se ubican alrededor de 40%. Esto es, su dependencia externa es enorme.

CUADRO 21
INDUSTRIA QUÍMICA

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste						1.35	1.59	1.82	1.21	1.89
Noreste	0.83	0.56	0.44	0.67	0.50	8.97	11.08	11.87	11.87	15.11
Centro	0.33	0.50	0.17	0.50	0.33	8.37	7.94	7.89	6.55	8.54
Centro Metrópolis	0.67	0.60	0.47	0.42	0.58	17.91	24.04	13.50	39.25	25.79
Centro Pacífico	0.33	0.50	0.33	0.33	0.33	10.92	10.01	8.81	5.16	5.65
Sur Pacífico	0.33		1.00	1.00	1.00	17.23	45.29	51.75	4.62	8.98
Golfo Caribe	0.67	0.33	1.00	0.83	0.83	36.57	56.34	49.81	31.33	34.03
Total	0.57	0.52	0.52	0.58	0.61	13.18	17.45	13.26	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.12	0.12	0.19	0.55	0.51	0.70	0.35	0.34	0.41	0.96	0.83	0.37

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

La consolidación productiva de la *industria del plástico y hule* en el periodo fue apenas de cuatro puntos porcentuales. En el cuadro 21 podemos observar que el fortalecimiento de sus núcleos regionales en el Noroeste y en el Centro, así como el alto grado de consolidación de aquellos localizados en el Centro Metrópolis, explican en conjunto la mejora registrada. El progreso más significativo se registra en el Centro del país, donde la in-

dustria trabaja actualmente con el más alto grado de consolidación. No obstante estos avances, el peso de la fabricación de productos de plástico y hule en el valor agregado de la manufactura nacional se redujo de 4 a 3.1% entre 1988 y 2013. La distribución espacial de la industria no parece presentar grandes cambios; el grueso de la actividad se localiza en el Centro Metrópolis que genera el 35% del valor agregado, en la región Centro con 24% y en las dos regiones del norte, que en conjunto aportan otro 30 por ciento.

Nuevamente es en el relacionamiento externo donde se manifiestan serios problemas estructurales de la industria, como son la fractura de encadenamientos nacionales y su dependencia. De eso da cuenta el tamaño de su coeficiente de importaciones y de los componentes importados de su oferta y demanda global.

CUADRO 22
INDUSTRIA DEL PLÁSTICO Y HULE

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.33	0.56	0.44	0.67	0.56	1.44	5.04	3.15	16.87	14.15
Noreste	0.67	0.78	0.67	0.56	0.44	2.24	3.54	2.97	16.59	16.27
Centro	0.58	0.33	0.33	0.58	1.00	4.29	4.02	5.12	14.51	23.88
Centro Metrópolis	0.75	0.75	0.60	0.92	0.75	5.90	5.54	4.26	39.56	35.08
Centro Pacífico	0.67	0.67	0.50	0.83	0.67	7.24	4.21	3.26	9.49	8.99
Sur Pacífico						0.75	0.47	0.29	0.21	0.22
Golfo Caribe	0.67	0.33	1.00	1.00		1.21	1.14	0.48	2.77	1.42
Total	0.64	0.59	0.53	0.73	0.69	4.04	3.87	3.13	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.30	0.21	0.27	0.96	0.68	0.78	0.49	0.40	0.44	2.76	1.28	0.38

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

En el cuadro 23 se aprecia que la fabricación de *productos metálicos* se fortaleció de manera consistente y, prácticamente, generalizada a lo largo del periodo de estudio. Salvo en el Noroeste del país, en todas las regiones su grado de consolidación se incrementó, lo que explica que a nivel agregado el indicador aumentara en nueve puntos porcentuales. El nuevo nivel de 0.65, representa un avance considerable, pero está muy lejos de mostrar una rama industrial plenamente consolidada.

Los núcleos productivos que más progresaron se ubican en el Noreste y el Centro de México. Desde una posición relativamente endeble, su fortalecimiento les permitió aumentar considerablemente su nivel de consolidación; en el primer caso hasta un nivel de 0.89 y en el segundo a 0.60. En el Centro Pacífico y Centro Metrópolis, la rama gozaba desde los años ochenta del siglo pasado de una robusta planta productiva, esta situación se sigue manteniendo tras la caída registrada en 2003. El vaciamiento productivo, del orden del 20%, que sufrió en la región Noroeste impidió que la elaboración de productos metálicos se consolidara de manera generalizada y en mayor proporción. Con comportamiento descrito, el Centro y el Centro Pacífico cobraron mayor peso en el valor agregado del conjunto de la rama. No obstante, en la manufactura nacional, el peso de la rama descendió levemente, más por el comportamiento de otras industrias, que por su falta de dinamismo.

Entre 1988 y 2013, su vocación exportadora se hizo manifiesta al incrementar el coeficiente de exportaciones en 2.5 veces, aunque su coeficiente de importaciones es muy alto, al igual que los componentes importados en la oferta y demanda.

La rama de *equipo y aparatos eléctricos* representa esa suerte de enclave maquilador, como el descrito en el caso de la computación, comunicación y electrónica. En incremento en su grado de consolidación de 0.55 a 0.67, se explica por el fortalecimiento de la industria en la Frontera Norte y el Centro de país donde ahora se generan 80 centavos de cada peso de su valor agregado. En las regiones del norte, su consolidación llega a 0.78 (22 puntos porcentuales más que en 1988); y en la Centro a 0.67 (un tercio más que la inicial). En contraste, la presencia de la rama y sus núcleos productivos declinaron el Centro Metrópolis. La información se consigna en el cuadro 24.

Conviene subrayar que el más reciente grado de consolidación de la industria es significativamente menor al de 2008. La crisis y sus reacomodos afectaron de manera rotunda su desempeño. Basta con observar el comportamiento del sector externo para confirmar su creciente carácter de enclave maquilador, la dependencia y fragilidad productiva con que opera, así como su escasa integración a la economía nacional y regional. Vol-

CUADRO 23
PRODUCTOS METÁLICOS

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.56	0.47	0.47	0.60	0.44	3.14	5.92	4.05	18.14	14.43
Noreste	0.56	0.67	0.67	1.00	0.89	5.17	6.71	6.17	28.82	26.83
Centro	0.33	0.33	0.33	0.50	0.60	2.76	3.44	5.36	11.40	19.85
Centro Metrópolis	0.78	0.78	0.58	0.67	0.78	5.40	4.50	3.51	29.45	22.89
Centro Pacífico	1.00	1.00	0.50	1.00	1.00	7.98	4.56	4.77	9.43	10.44
Sur Pacífico					0.33	1.36	1.32	2.90	0.54	1.72
Golfo Caribe	0.33	0.33	0.33		0.50	2.17	0.90	1.64	2.22	3.84
Total	0.56	0.55	0.48	0.67	0.65	4.46	4.47	4.01	100.0	0.00

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.16	0.26	0.37	0.44	0.41	0.48	0.31	0.29	0.32	0.62	0.48	0.26

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

cada plenamente al mercado externo, con un coeficiente de exportaciones de 0.84, registra el componente importado de la oferta y el coeficiente de importaciones más altos de la manufactura.

Es conocido que la fabricación de *equipo de transporte* ha experimentado una profunda reconversión industrial, cambios en sus procesos productivos y la transformación integral de la organización y gestión de las corporaciones transnacionales que, cada vez más concentradas, dominan esta rama en el mundo entero. Esto ha provocado la reconfiguración productiva espacial de esta industria a escala internacional, en la cual México es uno de sus principales escenarios. Factores como la añeja importancia de la rama en

CUADRO 24
EQUIPO Y APARATOS ELÉCTRICOS

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.56	0.44	0.22	0.78	0.78	16.98	4.78	3.54	16.12	15.69
Noreste	0.56	0.89	0.89	1.00	0.78	5.81	8.32	7.60	39.34	41.08
Centro	0.44	0.89	0.78	0.83	0.67	5.24	5.38	5.08	19.62	23.39
Centro Metrópolis	0.67	0.67	0.78	1.00	0.56	5.26	3.00	1.98	21.64	16.11
Centro Pacífico	0.33	0.00	0.33	0.33	0.33	1.53	1.39	1.21	3.16	3.29
Sur Pacífico						0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Golfo Caribe						0.03	0.05	0.15	0.12	0.44
Total	0.55	0.67	0.64	0.85	0.67	5.27	3.86	3.09	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.76	0.76	0.84	0.96	0.73	0.92	0.49	0.42	0.48	1.29	0.71	0.33

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

nuestra economía, su ubicación estratégica y cercanía con Estados Unidos, así como los términos con que opera la rama en el TLCAN, son en ese sentido decisivos.

De tal manera, en nuestro país la fabricación de equipo de transporte no sólo ajusta su localización, sino que lo hace bajo un nuevo esquema de integración corporativa y con la aplicación de tecnologías de punta. Como se aprecia en el cuadro 25, su fortalecimiento productivo es generalizado durante el periodo de estudio. En el Norte y en el Centro del país aumentan su peso en las manufacturas regionales, al tiempo que se incrementa notablemente su grado de consolidación. En la región Centro Metrópolis el

avance no es tan pronunciado. Sin embargo, se trata de los núcleos productivos más consolidados, con un nivel de 0.89, que más aportan al valor agregado ramal y regional.

La consolidación productiva de más de 28 puntos porcentuales de esta industria, combinada con el vaciamiento productivo de la mayoría de las ramas y el menor robustecimiento de otras, da lugar a que su valor agregado represente una quinta parte de la manufactura nacional. No obstante, la exaltación del éxito de esta industria y sus bondades debe ser contenida. Los pingües beneficios han sido para las trasnacionales automotrices que, al amparo del liberalismo comercial, maximizan ganancias de monopolio, reducen costos y escatiman impuestos. Otrora una de las ramas con mayor arrastre para nuestra economía, la fabricación de vehículos automotores opera cada vez con menor integración nacional y poca capacidad para propiciar el crecimiento regional. Como lo acreditan las variables del sector externo, esta industria representa el más importante sector exportador del país, pero su funcionamiento prefigura cada vez más un perfil maquilador.

COMENTARIO FINAL

El análisis sucinto que presentamos convalida y tipifica la conocida heterogeneidad que caracteriza la actividad económica regional de las manufacturas regionales. Permite identificar el alcance del vaciamiento productivo, percibir el incremento de la dependencia estructural de la industria, así como las secuelas del debilitamiento y fractura de los encadenamientos productivos nacionales. En breve, México no encuentra en su industria las condiciones objetivas para garantizar un crecimiento económico sostenido y de largo alcance. Tres cuartas partes de las ramas manufactureras han sufrido, en mayor o menor grado, vaciamiento productivo. En aquellas industrias que alcanzaron un mayor grado de consolidación, los progresos no parecen significativos. Se trata, por norma, de ramas donde operan estructuras oligopólicas bajo el dominio de corporaciones trasnacionales que, con precios administrados y altos diferenciales de productividad, se apropian de grandes masas de excedente que fluyen fuera del sector industrial y de nuestra economía; con elevados coeficientes de importaciones y un desmedido peso de las importados en su oferta y demanda y, en el caso de las industrias más exportadoras, con un franco perfil maquilador. En esas condiciones de desarticulación del espacio social y vaciamiento productivo, es imposible plantearse cualquier estrategia de crecimiento económico vigoroso y desarrollo regional y nacional.

CUADRO 25
EQUIPO DE TRANSPORTE

Región	Grado de consolidación					Participación en la región			Participación en la rama	
	1988	1998	2003	2008	2013	1988	2008	2013	1988	2013
Noroeste	0.50	0.44	0.44	0.56	0.78	11.57	23.47	38.95	21.93	26.59
Noreste	0.56	0.44	0.67	0.56	0.78	23.47	17.89	26.73	23.42	22.27
Centro	0.33	0.75	0.75	0.60	0.75	12.97	23.06	25.58	23.27	18.14
Centro Metrópolis	0.83	0.58	0.67	0.67	0.89	14.82	14.22	24.49	28.38	30.62
Centro Pacífico				0.33	0.33	1.48	3.34	4.99	2.10	2.09
Sur Pacífico						0.36	2.78	0.45	0.35	0.05
Golfo Caribe	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.79	0.81	0.54	0.55	0.24
Total	0.58	0.57	0.64	0.60	0.76	12.76	15.03	21.71	100.0	100.0

Sector externo	Coeficiente de exportaciones			Coeficiente de importaciones			Componente importado oferta			Componente importado demanda		
	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013	1980	2003	2013
	0.59	0.60	0.68	0.41	0.43	0.40	0.29	0.30	0.29	0.35	0.37	0.19

FUENTE: Sistema de Información Rama Región, a partir de datos de INEGI, Censos Económicos 1988, 1999, 2004, 2009 y 2014. Para el sector externo Chávez (2015) con base en INEGI, Matriz Insumo producto 1980, 2003 y 2012.

Este hecho es de la mayor gravedad. El neoliberalismo corroe incesantemente la base material que le da viabilidad económica, social y política a nuestro país. En este sentido, ¿es posible avizorar un cambio de modelo económico? Sin duda. Pero para ello, hay que reconocer dos retos fundamentales. El primero es tener claridad para trazar y recorrer una senda que seguramente resultará sinuosa. Los ejes fundamentales para esta tarea se deducen de los grandes problemas que el neoliberalismo ha generado. Si partimos de la temática de este capítulo, podemos enunciar algunas exigencias básicas para un recambio estructural, como son:

- 1) Elevar fuertemente el ritmo de crecimiento. Se debe pasar de los actuales ritmos a tasas de crecimiento del orden del 5-6% promedio anual.

Nada improbable, si recordamos que esos niveles se alcanzaron durante la llamada fase sustitutiva de importaciones. Para lograr esta dinamización se necesita incrementar fuertemente la productividad del trabajo y, para ello, elevar la tasa de inversión. El esfuerzo de inversión productiva debe centrarse en una fuerte intervención estatal que tienda a favorecer al empresario nacional a través de mayor disponibilidad de crédito, mayor calificación de los trabajadores operativos y de dirección, e incluso la creación de nuevas empresas estatales o mixtas.

- 2) Reducir significativamente la actual desigualdad en la distribución del ingreso. Para ello es necesario: *a)* desplazar la ocupación desde segmentos marginales hacia el empleo formal e industrial; *b)* elevar el actual nivel del salario real; *c)* aumentar, por consiguiente, el valor de la fuerza de trabajo y la participación de los salarios en el ingreso nacional. La mejora en la distribución del ingreso tiene además por objeto generar demanda efectiva de bienes industriales. Esta estrategia implica un cambio de dirección o la franca cancelación de los programas asistencialistas.
- 3) Atacar la desigualdad implica también contrarrestar la aguda desigualdad regional. Para lo cual, el ingreso per cápita de las regiones más atrasadas debe crecer por encima de lo que lo hacen ahora las más adelantadas.
- 4) Reducir fuertemente la dependencia externa del país y restituir y fortalecer los eslabonamientos productivos nacionales. La dependencia, recordemos, no se reduce a la dimensión económica. En los ámbitos político, ideológico y cultural suele manifestarse de manera implacable. Ateniéndonos sólo al plano económico, para reducirla se necesitaría: *a)* elevar fuertemente el peso de los mercados internos (de bienes de consumo y de medios de trabajo); *b)* aumentar también el peso de las exportaciones industriales, con fuertes encadenamientos hacia atrás y que, por lo mismo, sean capaces de impulsar el desarrollo interno; *c)* incrementar la diversificación de las exportaciones por mercados de destino, pues es sabido que hoy más del 80% de éstas se dirigen a nuestro vecino del norte; *d)* privilegiar e impulsar el crecimiento de empresas y capitales nacionales. Regular la presencia de los capitales extranjeros en sectores que se definan como estratégicos. Esto es, contar con un cuidadoso manejo de las cuentas y variables externas para que no estrangulen el crecimiento.
- 5) Para los puntos anteriores, resulta imprescindible una intervención estatal reguladora que los impulse. La acción de las llamadas “fuerzas del mercado” operan en un sentido del todo contrario, sobre todo bajo

el dominio de estructuras oligopólicas. Es necesario que el Estado despliegue una estrategia y una política económica que sea congruente con un nuevo patrón de desarrollo. Se precisa de la tarea nada sencilla de desmontar el Estado neoliberal, su sentido gerencial y subordinado al gran capital.

- 6) Para todo ello, se necesita un nuevo bloque de poder que sustituya al actual y que sea congruente con la nueva estrategia de desarrollo. La dimensión política debe corresponderse con la económica.

Nada de esto es posible sin voluntad y decisión. Ese es el segundo gran reto. Revertir la situación descrita e impulsar una nueva estrategia de desarrollo nacional representa una tarea de dimensiones históricas y de largo aliento. Tarea que reclama que la legítima sociedad mexicana, los que tienen los pies en la tierra, los oprimidos y explotados que crean y sostienen al país, los excluidos y marginados de hoy y siempre, los jóvenes rebeldes, los desencantados que reclaman nuevos sueños por realizar, los lúcidos y progresistas, los millones y millones de mexicanos decentes y honestos, asuman las riendas de su destino para plantearse y construir un orden económico y social posneoliberal. ¿Entonces, cuándo empezamos?

BIBLIOGRAFÍA

- Asuad, N. (2007), “Un ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana de 1970 a 2003 y sus antecedentes”, tesis doctoral, UNAM.
- Cañedo, Y. (2012), “La zona industrial de desarrollo Bajío Centro Occidente”, tesis de licenciatura en Economía, FES Acatlán, UNAM.
- Chávez, B. (2015) “Las cadenas productivas en las zonas industriales de desarrollo, 1980-2012”, tesis de licenciatura en Economía, FES Acatlán-UNAM, Asesor Jorge E. Isaac Egurrola, septiembre de 2015.
- Hirschman, A. O. (1968), “The political economy of import-substituting industrialization in Latin America”, *The Quarterly Journal of Economics*, 82(1), pp. 1-32.
- INEGI (2014), *Censos Económicos 2014*, datos obtenidos del Sistema Automatizado de Información Censal Histórico, con fecha de consulta agosto de 2016.
- INEGI (2016), *Sistema de cuentas nacionales de México*, datos obtenidos del Banco de Información Económica (BIE) con fecha de consulta 29 de agosto.

- Isaac, J., Quintana, L. y Nandayapa, C. (2004), "La dimensión regional", en J. Isaac y L. Quintana (coords.) *Siglo XXI, México para armar: cinco dimensiones de la economía mexicana*, México, Plaza y Valdés.
- Isaac, J., Quintana, L. y Nandayapa, C. (2007), "Encadenamientos Productivos, Industria y Vaciamiento Productivo regional en México", en *Políticas de desarrollo regional, Agenda del Desarrollo*, vol. 13, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Isaac, J., Quintana, L. y Nandayapa, C. (2010), "¿Puede ser peor? La dimensión regional de la crisis", en la revista *Metapolítica*, vol. 14, núm. 69, abril-junio de 2010.
- Isaac, J., Quintana, L. y Nandayapa, C. (2012), "Industria y vaciamiento productivo regional en México", en *Desarrollo regional y urbano, Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 13, México, Juan Pablos/CNU.
- Isaac, J., Quintana, L. y Nandayapa, C. (2012), "La Zona Industrial de Desarrollo del Valle de México, las Ramas Región como ruta del desarrollo industrial", en J. Isaac y L. Quintana (coords.), *La industria en la Zona Metropolitana del Valle de México*, Serie Análisis Regional 2, México, CEDA-Plaza y Valdés.
- Isaac, J., Quintana, L. y Nandayapa, C. (2017), "La dimensión regional de la crisis en México", en J. Isaac y L. Quintana (coords.), *Crisis y análisis regional*, Serie Análisis Regional 3, México, CEDA-Plaza y Valdés.
- Kaldor, N. (1984), "Causas del lento ritmo de crecimiento del Reino Unido", en *Investigación Económica*, 43(167), pp. 9-27.
- Kniivilä, M. (2007), "Industrial development and economic growth, Implications for poverty reduction and income inequality", en *Industrial development for the 21st century, Sustainable development perspectives*, New York, Naciones Unidas, pp. 295-333.
- Maddison, A. (2001), *The world economy, a millennial perspective*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, pp. 7-9.
- Myrdal, G. (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Alejandra (2011), "La Zona Industrial de Desarrollo del Noreste de México", tesis de licenciatura, FES-Acatlán, UNAM.
- Perroux, F (1955), *Note sur la notion de "pôle de croissance"*, éditeur inconnu.
- Valenzuela, J. (2012), *Teoría general de las economías de mercado*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Valenzuela, J. (2017), *El régimen neoliberal mexicano, una visión sintética*, consultado en línea en <<https://goo.gl/7n9M4V>>.

DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE LAS REGIONES Y ENTIDADES.
AMPLIACIÓN DE LAS DESIGUALDADES Y NECESIDAD
DE POLÍTICAS REGIONALES INTEGRALES

GABRIEL MENDOZA PICHARDO*

En este capítulo analizamos el desarrollo socioeconómico de las entidades y regiones de México durante el periodo 1993-2015. Utilizamos datos del producto interno bruto por entidad (elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI) y el Índice de Rezago Social estatal y municipal (calculado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para los años 2000, 2005, 2010 y 2015). Este trabajo constituye una actualización de materiales publicados en 2007 y 2013.¹

El capítulo está organizado en dos secciones principales: la primera contiene consideraciones generales sobre el desarrollo desigual y las políticas económicas regionales; la segunda analiza el desarrollo regional de México en 1993-2015, y está dividida en cuatro apartados: 1) una nota sobre fuentes utilizadas; 2) un examen de la evolución del PIB por persona por entidad

* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Este trabajo es parte del proyecto de investigación PAPIIT-DGAPA-UNAM número IN306915, "Patrones de cambio técnico en la etapa del capitalismo global (1980-2014)". El autor agradece el excelente apoyo de investigación de Nayely Morales Ramírez y de Mario Quintana de la Vega.

¹ Los trabajos son Mendoza Pichardo, Gabriel. "Evolución económica y social de las regiones de México 1990-2005" en Álvarez Béjar, Alejandro y Gabriel Mendoza Pichardo (coordinadores). *Integración económica. Impactos regionales, sectoriales y locales en el México del siglo XXI*. Editorial Itaca, México 2007, pp. 45-70. Mendoza Pichardo, Gabriel. "Desarrollo y bienestar regional en México, 1993-2010" en Álvarez Béjar, Alejandro y Germán Sánchez Daza (compiladores). *La crisis mundial y sus impactos en México. Análisis sectoriales y regionales*, editoriales Itaca y BUAP, 2013. Cabe señalar que una versión ampliada del primer trabajo y una preliminar del segundo fueron publicadas en Mendoza Pichardo, Gabriel. "Desarrollo regional de México y política estatal", en Calva, José Luis (coordinador). *Agenda para el desarrollo*, vol. 13 (*Políticas de desarrollo regional*), México, H. Cámara de Diputados, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 17-33 y Mendoza Pichardo, Gabriel. "Desarrollo regional de México en 1993-2009, rezagos y tareas", en Calva, José Luis (coordinador). *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 13 (*Desarrollo regional y urbano*), México 2012, Juan Pablos, pp. 65-88.

y región; 3) un análisis del cambio y participación de las ramas económicas en cada entidad; y 4) un estudio del rezago social de la población por entidad.

EL PROBLEMA DEL DESARROLLO REGIONAL

El capitalismo es un régimen de producción que es inherentemente desigual en términos de la distribución del ingreso y la riqueza, y de satisfacción de las necesidades individuales y de grupos sociales. Al nivel de las clases sociales, la obtención de mayores ganancias por parte de los capitalistas implica la disminución de los salarios de los trabajadores. La riqueza se concentra entre los que tienen un ingreso mayor y pueden ahorrar. Lo mismo ocurre con el acceso, en cantidad y calidad, a los servicios educativos, de salud y de vivienda. Las políticas del Estado de bienestar constituyeron una manera de disminuir esta desigualdad (aunque no de suprimirla). Las políticas económicas neoliberales suprimieron esta mitigación.

Estas políticas han puesto el acento en la disminución de la participación del Estado en la economía y han dejado el desarrollo económico y social a las acciones del capital privado. Con los datos disponibles es posible asegurar que dicho desarrollo no se ha logrado. El indicador más general del desarrollo, el crecimiento del PIB per cápita, muestra un rezago notable. La distribución del ingreso y de la riqueza está cada vez más concentrada, el aumento relativo y absoluto de la pobreza también es notable.

El ámbito regional es un ejemplo claro del fracaso de las políticas neoliberales y una refutación de la idea de la convergencia automática y hacia arriba entre países o entre regiones de un país. El análisis de variables regionales muestra que el avance ha sido muy lento en general, con estancamiento y retrocesos en muchos casos. El caso de México es un ejemplo claro de un incremento de la desigualdad regional bajo el neoliberalismo, como se mostrará en la siguiente sección.

Como en otras instancias económicas y sociales, si se quiere combatir la desigualdad que genera el sistema económico y aumentar el bienestar de la población, hoy es necesaria la aplicación de políticas activas de desarrollo regional, una idea que ya enfatizaba Nicholas Kaldor.² La regla de la intervención del Estado en el ámbito regional debería ser que genere desarrollo económico y social en las regiones atrasadas, sin afectar la dinámica de crecimiento de las regiones que están más desarrolladas o se están desarrollando. La meta debe ser que las regiones menos desarrolladas alcancen

² Kaldor, N. "The case for regional policies," en Targetti, F y A. P. Thirlwall. *The essential Kaldor*. Holmes & Meier Publishers, New York, 1989, pp. 311-326.

desde abajo a las regiones que están más desarrolladas, sin afectar la dinámica ascendente de estas últimas.

Más que discutir si una política regional activa es necesaria, debería trabajarse con detalle el problema de la mezcla de políticas económicas regionales que debe ser puesta en acción: impuestos, gasto público diferencial y programas de infraestructura específicos. Entre estos últimos es necesario repasar los aportes de Hirshman y Hansen sobre el tipo de infraestructura que debe ser enfatizada en cada región concreta: infraestructura social (para educación, salud o vivienda) o infraestructura para mejorar la producción (vías de comunicación y energía).³

LA EVOLUCIÓN REGIONAL DE MÉXICO: 1993-2015

Fuentes utilizadas

Utilizamos la información desagregada disponible al nivel de entidad del producto interno bruto entre 1993 y 2015, y los Índices de Rezago Social obtenidos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),⁴ respectivamente. Para calcular el producto por persona utilizamos la serie de población por año y entidad elaborada por el Consejo Nacional de Población.⁵

En el caso del producto utilizamos las bases de cuentas nacionales de 1993 y 2008. La primera base proporciona información para el periodo 1993-2006 y la segunda para el periodo 2003-2015. Hay diferencias entre las dos bases, debido a que la de 2008 ha adoptado los criterios del Sistema de Información de América del Norte (SIAN), con cambios importantes en la definición de los sectores económicos. Se ensamblaron las se-

³ Véase Hernández Pérez, Angelina, “La inversión en infraestructura pública. Una alternativa de política para el crecimiento económico regional”, *Carta Económica Regional*, Año 23/24, Núm. 108/110, junio 2011 diciembre 2012, pp. 111-121. La autora cita los trabajos de Hansen, N. M. “Unbalanced growth and regional development”. En McKee, D. L., Dean, R. D. y Leahy, W. H. (eds.), *Regional economics: theory and practice*. New York: The Free Press, 1970, y Hirschman, O. A. *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

⁴ <<http://www.inegi.org.mx/>>, Banco de Información Económica (BIE), sección Cuentas Nacionales y <http://www.coneval.org.mx/>, Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal, donde se pueden descargar la base de datos 2000-2015 y el documento PDF “Índice de Rezago Social 2015. Presentación de Resultados”.

⁵ <<http://www.conapo.gob.mx/>>, consultada el día 13/IX/2012. El 28 de noviembre, CONAPO presentó y colocó en su sitio web unas “Proyecciones de la población de México 2010-2050”, pero estas proyecciones carecen de datos anteriores a 2010.

ries de producto total por entidad, a precios de 2003, haciendo igual el producto de 1993 con el de 2003. La elección no es inocua pues las participaciones de varias entidades en el PIB total cambian sustancialmente de una base a otra y, por tanto, se asumen las participaciones de las cuentas de 2008 en el año 2003 como base de los años 1993-2002.⁶ En el caso de la base 2008 se utilizan también los datos de producto por sectores en 1993-2015 para el análisis dinámico de cambio y estructura.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha calculado con periodicidad quinquenal (2000-2015) un Índice de Rezago Social a partir de 11 variables sobre educación y salud de las personas, y sobre los servicios y bienes con que cuentan en sus viviendas. Las variables están construidas para mostrar la ausencia de la característica. Los datos se presentan a nivel municipal y por entidad. El Índice de Rezago Social se construye (a nivel municipal y de entidades) mediante el método de componentes principales. Los municipios y entidades se agrupan en cinco estratos de rezago social (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo) mediante el método de Dalenius y Hodges, que minimiza la varianza en cada estrato.⁷

Conservamos la regionalización de los trabajos citados en la nota 2: “Región 1, Frontera Norte”: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. “Región 2, Centro-Norte”: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. “Región 3, Pacífico”: Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Sinaloa. “Región 4, Centro”: Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Hidalgo, Estado de México, Morelos y Tlaxcala. “Región 5, Sur-Sureste”: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La evolución del PIB por persona en las entidades de México: 1993-2015

La tasa de crecimiento media anual del PIB de México en 1993-2015 de 2.7% fue muy baja, mientras que la del producto por persona fue de sólo 1.4%. En 23 años el producto por persona disminuyó en cuatro ocasiones, siendo las más espectaculares las de 1995 y 2009, con tasas de crecimiento negativas de -7.6% y -6.1%, respectivamente. Las otras dos caídas se registra-

⁶ Tres casos extremos son Campeche, Tabasco y Chihuahua donde la participación del PIB estatal en el PIB total en 2003 en la base 1993 con respecto a la misma participación en la base 2003 difiere en -86, -59 y 63% respectivamente.

⁷ Véase CONEVAL. “Índice de Rezago Social 2015. Presentación de Resultados” (citado en nota de pie 5) e INEGI. “Nota Técnica. Estratificación Multivariada” en <<http://www.inegi.org.mx/>>.

ron en 2001 y 2002. Además, en otros tres años (2003, 2008, 2013), el incremento fue raquíutico (entre prácticamente 0.0 y 0.3 por ciento).

Las entidades de México tenían un PIB por persona altamente desigual en 1993 y esta desigualdad no se redujo en los años siguientes, aunque la dinámica de cambio es compleja y depende del crecimiento del PIB total y de la población. El cuadro 1 resume datos del PIB y del PIB por persona para el periodo 1993-2015 para cada entidad (en donde la tasa de crecimiento media de la población es aproximadamente igual a la tasa de crecimiento media del PIB, menos la tasa de crecimiento media del PIB por persona). La gráfica 1 presenta el percentil, ponderado con población, en que se ubican las entidades en relación a su PIB por persona en las abscisas (la escala corresponde al complemento del percentil originalmente calculado, es decir: 1 percentil) y en las ordenadas el PIB por persona en 1993 y 2015.⁸

Las entidades con mayor crecimiento del PIB y que aumentaron su participación en el PIB nacional a una tasa de crecimiento media anual de 1% o más son: Querétaro, Aguascalientes, Quintana Roo, Baja California Sur, Nuevo León, Guanajuato y Coahuila. Mientras que las entidades que tuvieron el crecimiento del PIB más bajo y perdieron participación en el PIB nacional a una tasa media de crecimiento de un -0.5% son: Ciudad de México, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Campeche. El PIB de Campeche muestra un comportamiento diferente debido al enorme peso, 79% en 2015, de la minería petrolera. En menor medida lo mismo pasa con Tabasco con 59% de participación de la minería petrolera. Otras entidades donde dominan actividades diferentes a las manufacturas o al comercio son Oaxaca (servicios inmobiliarios), Quintana Roo (servicios de alojamiento temporal) y Zacatecas (minería no petrolera).

Todas las entidades, excepto Chiapas, aumentan su producto por persona entre 1993 y 2014, pero el ritmo de avance fue diferenciado. Para cada entidad, un cambio hacia la izquierda en 2015 en relación con 1993, en la gráfica 1 implica un PIB per cápita que crece muy rápido y que la entidad mejora su posición. Es el caso de Querétaro, Aguascalientes, Zacatecas y Guanajuato, cuya tasa de crecimiento media anual del PIB por persona en el periodo 1993-2015 es igual o mayor al 3%. Del mismo modo, para una entidad el cambio a la derecha implica un PIB per cápita que crece muy lento. En este caso están Tlaxcala, Baja California Sur, Morelos, Nayarit, Baja California y Quintana Roo, cuyo PIB por persona tuvo una media anual de crecimiento de menos de uno por ciento.

⁸ El PIB por persona de Campeche no aparece en la gráfica 1. El PIB por persona de Campeche era de 1 millón 111 mil y 629 mil pesos de 2008 en 1993 y 2015, respectivamente.

CUADRO 1
INDICADORES DEL PIB POR REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA, PESOS DE 2008
Y TASAS DE PARTICIPACIÓN Y DE CRECIMIENTO PORCENTUAL*

Región	Entidad (región)	PIB por persona en 2015	Participación en el PIB en 2015	Tasas de crecimiento medias anuales 1993-2015		
				Participación en el PIB	PIB	PIB por persona
Nacional	Nacional	113,616	100.00	0.00	2.69	1.40
1. Frontera Norte	Región	144,775	22.87	0.92	3.65	1.76
2. Centro-Norte	Región	107,986	11.94	1.19	3.90	2.86
3. Pacífico	Región	97,621	12.94	0.00	2.68	1.52
4. Centro	Región	125,832	29.11	-0.30	2.39	1.17
5. Sur-Sureste	Región	93,414	23.14	-0.87	1.75	0.56
Frontera Norte	Nuevo León	204,943	7.58	1.33	4.08	2.26
Frontera Norte	Coahuila	156,871	3.38	1.01	3.75	2.18
Frontera Norte	Chihuahua	108,037	2.92	0.92	3.66	1.96
Frontera Norte	Sonora	137,256	2.93	0.77	3.46	1.65
Frontera Norte	Tamaulipas	119,767	3.09	0.50	3.19	1.38
Frontera Norte	Baja California	117,554	2.98	0.57	3.31	0.68
Centro-Norte	Querétaro	157,396	2.29	2.57	5.33	3.42
Centro-Norte	Aguascalientes	132,538	1.24	2.29	5.04	3.25

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Región	Entidad (región)	PIB por persona en 2015	Participación en el PIB en 2015	Tasas de crecimiento medias anuales 1993-2015		
				Participación en el PIB	PIB	PIB por persona
Centro-Norte	Zacatecas	83,046	0.95	0.98	3.59	3.11
Centro-Norte	Guanajuato	101,680	4.30	1.16	3.86	2.99
Centro-Norte	San Luis Potosí	98,746	1.98	0.54	3.26	2.37
Centro-Norte	Durango	91,426	1.17	-0.22	2.42	1.44
Pacífico	Jalisco	112,351	6.48	0.14	2.85	1.58
Pacífico	Michoacán	83,575	1.17	-0.29	2.38	1.15
Pacífico	Colima	113,396	0.60	0.11	2.79	1.08
Pacífico	Sinaloa	97,707	2.12	-0.47	2.16	1.00
Pacífico	Baja California Sur	135,668	0.75	1.52	4.22	0.91
Pacífico	Nayarit	75,241	0.67	-0.41	2.25	0.75
Centro	Ciudad de México	261,138	16.82	-0.51	2.17	2.14
Centro	México	69,301	2.32	-0.17	2.49	1.93
Centro	Hidalgo	77,796	1.63	-0.40	2.30	1.20
Centro	Tlaxcala	59,043	0.55	0.02	2.70	0.95
Centro	Morelos	72,881	8.94	0.15	2.86	0.88

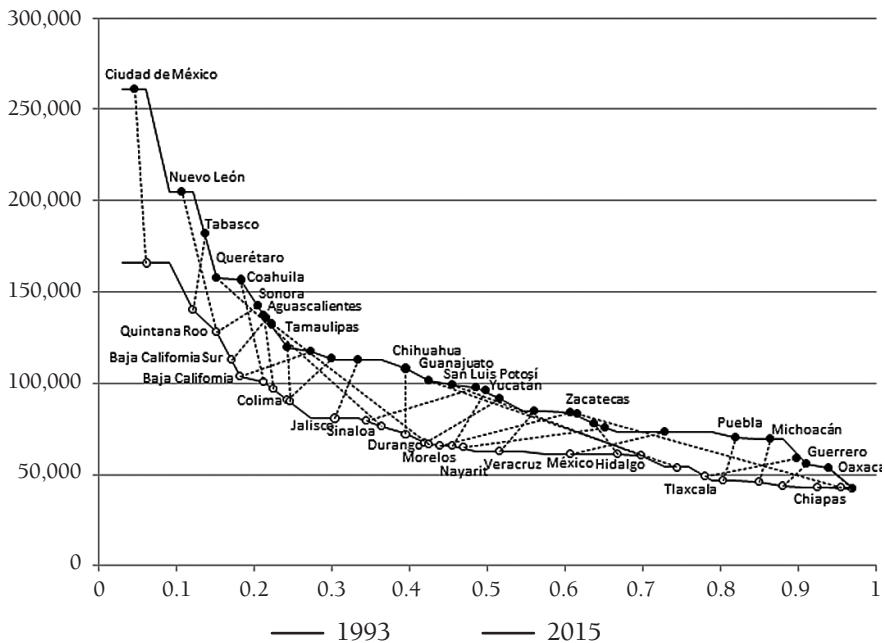
CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Región	Entidad (región)	PIB por persona en 2015	Participación en el PIB en 2015	Tasas de crecimiento medias anuales 1993-2015		
				Participación en el PIB	PIB	PIB por persona
Sur-Sureste	Puebla	70,213	3.16	0.47	3.20	1.95
Sur-Sureste	Yucatán	96,170	1.48	0.62	3.31	1.80
Sur-Sureste	Veracruz	84,259	4.93	-0.49	2.14	1.41
Sur-Sureste	Tabasco	182,030	3.16	0.05	2.67	1.23
Sur-Sureste	Guerrero	55,330	1.44	-0.85	1.77	1.13
Sur-Sureste	Oaxaca	53,269	1.55	-0.86	1.76	1.09
Sur-Sureste	Quintana Roo	142,330	1.63	1.74	4.47	0.57
Sur-Sureste	Chiapas	42,846	1.64	-0.80	1.80	0.01
Sur-Sureste	Campeche	628,545	4.15	-3.15	-0.59	-2.45

* Entidades ordenadas por región y tasa de crecimiento del PIB por persona.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.org.mx/>>. Banco de Información Económica (BIE), sección Cuentas Nacionales y Consejo Nacional de Población (CONAPO), <<http://www.conapo.gob.mx/>>. Proyecciones de la población de México 2010-2050.

GRÁFICA 1
 PERCENTILES DEL PIB POR PERSONA EN LAS ENTIDADES DE MÉXICO EN 1993 Y 2015



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.org.mx/>>. Banco de Información Económica (BIE), sección Cuentas Nacionales y Consejo Nacional de Población (CONAPO), <<http://www.conapo.gob.mx>>, Proyecciones de la población de México 2010-2050.

Hay diferencias en el comportamiento del PIB por persona en relación al comportamiento del PIB, debido a la dinámica de la población. En Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo el crecimiento del PIB estuvo asociado a un incremento de la población a tasas de crecimiento medias anuales de más de 2.5%, lo que implicó un avance lento del PIB por persona. En la Ciudad de México el crecimiento poblacional fue nulo, por lo que el PIB y el PIB por persona crecieron más o menos a la misma tasa. Un caso extremo es Chiapas donde el incremento del PIB se debió al incremento de la población, sin incremento del PIB por persona (en menor medida esto pasó también en Morelos y en Nayarit).

En 1993, el PIB por persona de Oaxaca era de un 25% del de la Ciudad de México. Para 2015, el PIB por persona de Chiapas era un 16% del de la Ciudad de México, mientras que el de Oaxaca había disminuido a un 20%. Tlaxcala, Puebla, Michoacán y Guerrero también reducen su PIB por persona en relación al de la Ciudad de México.

En general, las entidades con un PIB por persona reducido y/o una tasa de crecimiento media anual del PIB por persona baja, se ubican en el Sur-Sureste, en el Centro y en el Pacífico del país, mientras que las entidades con un PIB por persona más cercano al de la Ciudad de México y/o un rápido crecimiento del PIB per cápita se encuentran en la Frontera Norte y el Centro Norte, aunque hay excepciones como Tabasco, Quintana Roo y Baja California Sur. Estas conclusiones se pueden obtener de los datos de las regiones en el cuadro 1.

El crecimiento diferencial, y sin cerrar la brecha entre los productos por persona de las entidades más pobres y las más ricas que se observa en el cuadro 1 y la gráfica 1, se corrobora mediante las convergencias sigma y beta. La convergencia sigma se mide con el coeficiente de variación (la desviación estándar dividida entre la media del PIB por persona de las entidades) para cada año en el periodo 1993-2015. Una disminución del coeficiente de variación implica que las entidades están convergiendo. La convergencia beta corresponde al coeficiente (beta) de la variable PIB por persona en el año 1993 (la variable independiente PIB_p), en la regresión que lleva como variable dependiente la tasa media de crecimiento del mismo PIB por persona en el periodo 1994-2015 (g). Utilizamos valores absolutos y logaritmos:

$$\bar{g}_i = \alpha_0 + \beta_0 PIB_p_{1993,i}$$

$$\frac{1}{T} \ln(PIB_p_{2015,i} / PIB_p_{1993,i}) = \alpha_1 + \beta_1 \ln(PIB_p_{1993,i})$$

Donde i corresponde a las entidades y T es el número de años considerados.⁹ Young, Higgins y Levy demostraron que la convergencia beta es una condición necesaria (pero no suficiente) para la convergencia sigma.¹⁰ Las dos convergencias se calcularon con el PIB por persona sin ponderar y ponderado con la población de cada entidad, e incluyendo y excluyendo Campeche. Ambas convergencias (véanse cuadro 2 y gráfica 2) son sensibles a la inclusión de Campeche. Si se comprueba convergencia con Campeche, ésta sería a la baja dada la fuerte caída del PIB por persona de esta entidad.

Para la convergencia beta, las ocho especificaciones calculadas arrojan un coeficiente de determinación R^2 muy bajo, mientras que el coeficiente

⁹ Véase Soukiazis, Elias, *What have we Learnt About Convergence in Europe? Some theoretical and empirical considerations*, 2018, bajado de <https://www.researchgate.net/profile/Elias_Soukiazis>.

¹⁰ Young, Andrew T., Matthew J. Higgins and Daniel Levy, "Sigma Convergence versus Beta Convergence: Evidence from U.S. County-Level Data", en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 40, No. 5 (August 2008), pp. 1083-1093.

CUADRO 2
ENTIDADES DE MÉXICO: CONVERGENCIA BETA: 1993-2015

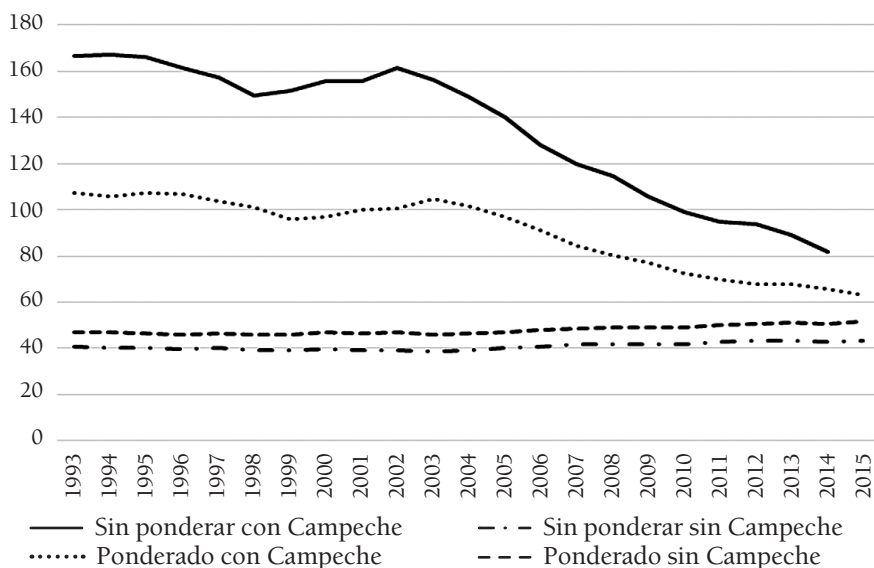
Valores absolutos*				
	Sin ponderar		Ponderada con población de 1993	
	Con Campeche	Sin Campeche	Con Campeche	Sin Campeche
α_0	1.891539	1.693428	1.793266	1.257878
Prob. α_0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
β_0	-3.85E-06	-1.26E-06	-2.58E-06	0.0000044
Prob. β_0	0.0000	0.7970	0.0000	0.0000
R ²	0.4307	0.0023	0.0851	0.0485
Logaritmos*				
	Sin ponderar		Ponderada con población de 1993	
	Con Campeche	Sin Campeche	Con Campeche	Sin Campeche
α_1	0.155141	-0.0732713	0.0871445	0.0343165
Prob. α_1	0.0280	0.4560	0.0000	0.0000
β_1	-0.0060231	0.0144862	-0.0003006	0.0044531
Prob. β_1	0.3190	0.1050	0.0000	0.0000
R ²	0.0331	0.1049	0.0001	0.0155

* Véase texto Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.org.mx/>>. Banco de Información Económica (BIE), sección Cuentas Nacionales y Consejo Nacional de Población (CONAPO), <<http://www.conapo.gob.mx/>>, Proyecciones de la población de México 2010-2050.

beta tiende a tener un valor reducido y generalmente con signo negativo si se incluye Campeche y positivo si se le excluye. Los datos sin ponderar arrojan también generalmente un coeficiente beta no significativo. Para los datos ponderados, sin Campeche, véase la última columna del cuadro 2, el coeficiente beta es positivo y significativo, pero como se mencionó, muy cercano a cero. El coeficiente beta, ajustado con población y excluyendo a Campeche, rechaza un proceso de convergencia del PIB por persona entre las entidades de México en 1993-2015.

Dado este resultado y la demostración de Young, Higgins y Levy de que la convergencia beta es una condición necesaria para la convergencia sigma, es de esperarse que los datos ponderados de los coeficientes de variación

GRÁFICA 2
 PERCENTILES DEL PIB POR PERSONA EN LAS ENTIDADES
 DE MÉXICO EN 1993 Y 2015



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.org.mx/>>. Banco de Información Económica (BIE), sección Cuentas Nacionales y Consejo Nacional de Población (CONAPO), <<http://www.conapo.gob.mx>>, Proyecciones de la población de México 2010-2050.

de los productos por persona de las entidades de México, excluyendo Campeche, no hayan disminuido entre 1993 y 2015. Esto es lo que se observa en la gráfica 2. Los coeficientes de variación que incluyen Campeche (sin ponderar y ponderados) muestran convergencia sigma. Con la exclusión de Campeche, la convergencia sigma desaparece, incluso para los datos sin ponderar, y se observa un ligero proceso de divergencia del PIB por persona entre las entidades de México. La conclusión general es que las pruebas de convergencia beta y sigma muestran que entre las entidades de México no hubo convergencia en el periodo 1993-2015. Las diferencias persistieron e incluso se ampliaron levemente.¹¹

¹¹ Varios trabajos han mostrado convergencia regional en México hasta antes de la década de los ochenta. El trabajo de Ayala, Chapa y Murguía de 2011 muestra que a mediados de los ochenta la convergencia sigma desaparece en el caso de México. Ayala Gaytán, Edgardo A., Joana C. Chapa Cantú y Juan D. Murguía Hernández, "Una reconsideración sobre la convergencia regional en México", en *Estudios Económicos*, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre 2011, pp. 217-247.

Descomposición dinámica del cambio de producto: 2003-2015

El análisis dinámico de cambio y estructura se basa en el trabajo de Barff y Knight¹² para el periodo 2003-2015. Sean $X_{i,j-1,r}$ el valor de producto del sector i en el año $j-1$ de la región r , g_j la tasa de crecimiento anual del producto nacional en el año j , g_{ij} la tasa de crecimiento anual del producto nacional del sector i en el año j y g_{ijr} la tasa de crecimiento del producto del sector i en el año j de la región r . Entonces los efectos de crecimiento nacional (CN), de mezcla sectorial (MS) y de competencia (CO) para cada año-sector-región son:

$$\begin{aligned} CN_{i,j-1,r} &= X_{i,j-1,r} g_j \\ MS_{i,j-1,r} &= X_{i,j-1,r} (g_{ij} - g_j) \\ CO_{i,j-1,r} &= X_{i,j-1,r} (g_{ijr} - g_{ij}) \end{aligned}$$

Los efectos totales para cada región (CN_r , MS_r , CO_r) se obtienen mediante la sumatoria de los años y los sectores. Así, CN_r es el crecimiento absoluto de la región r provocado por el crecimiento de la economía nacional, MS_r es el crecimiento absoluto de la región r debido al crecimiento de los sectores nacionales (descontado el crecimiento nacional) y CO_r es el crecimiento absoluto de la región r debido al crecimiento de sus sectores (descontado el crecimiento nacional de los sectores). Las regiones son las entidades de México ($r = 1, 2, \dots, 32$), j va de 2003 a 2015 e i (subsectores) de uno a 20.

El cuadro 3 presenta, para cada entidad, la tasa media de crecimiento del PIB 2004-2015 (12 años), los porcentajes de participación 2004-2015 de los efectos crecimiento nacional (CN), mezcla sectorial (MS) y competencia (CO), la división que más aportó al efecto competencia y la aportación de esta división al incremento del producto de la entidad y al producto de la propia división de la entidad.

Como ya se señaló, Campeche es una entidad con una pronunciada disminución de su PIB, tuvo tasas de crecimiento negativas en diez años del periodo 2003-2015, y en los dos que fueron positivas fueron cercanas a

¹² Barff, Richard A. y Prentice L. Knight III (1988). "Dynamic shift-share analysis", *Growth and Change*, vol. 19, núm. 2, pp. 1-10. Un análisis que utiliza información estatal y sectorial de 2003 y 2008 para obtener conclusiones sobre la competitividad de las entidades, medida en términos de productividad y salarios, se encuentra en Unger, Kurt, Diana Flores y y José Eduardo Ibarra, "Productividad y capital humano. Fuentes complementarias de la competitividad en los estados en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (4), núm. 324, octubre-diciembre de 2014, pp. 909-941. Algunos de los resultados de este ejercicio, que es más de carácter estático, concuerdan con los que encontramos aquí.

CUADRO 3
DESCOMPOSICIÓN DINÁMICA DEL CAMBIO DE PRODUCTO POR ENTIDAD: 2003-2015
(PESOS DE 2008, VALORES PORCENTUALES)

Región	Entidad*	Tasa media de crecimiento 2003-2015	Participación de los efectos			División con mayor aporte al efecto competencia	Participación en incremento	
			Crecimiento nacional	Mezcla sectorial	Competencia		Total de la entidad	Total de la rama-ent
5	Tabasco	3.56	77.85	-77.88	100.03	Minería petrolera	104.83	104.79
5	Campeche	-3.54	-75.15	104.78	70.37	Comercio	-0.89	-1.26
2	Querétaro	5.58	45.29	4.24	50.47	Manufactureras	15.50	30.71
2	Aguascalientes	4.77	53.17	3.48	43.35	Manufactureras	35.22	81.24
5	Quintana Roo	4.76	54.61	3.62	41.77	Servicios de alojamiento temporal	15.34	36.73
3	Baja California Sur	4.65	60.18	6.27	33.55	Servicios de alojamiento temporal	20.02	59.67
1	Nuevo León	4.19	62.85	10.73	26.42	Construcción	9.77	36.97
2	Guanajuato	3.72	67.01	7.46	25.53	Manufactureras	19.17	75.08
2	San Luis Potosí	3.57	71.73	3.88	24.39	Construcción	8.92	36.56
3	Nayarit	3.62	73.02	3.60	23.37	Servicios de alojamiento temporal	10.60	45.36
2	Zacatecas	4.07	65.18	12.99	21.83	Minería no petrolera	21.05	96.42
1	Sonora	3.74	70.84	12.88	16.28	Minería no petrolera	10.58	64.99

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

Región	Entidad*	Tasa media de crecimiento 2003-2015	Participación de los efectos			División con mayor aporte al efecto competencia	Participación en incremento	
			Crecimiento nacional	Mezcla sectorial	Competencia		Total de la entidad	Total de la rama-ent
1	Coahuila	3.16	84.59	6.11	9.30	Manufactureras	18.60	199.92
5	Yucatán	3.27	80.26	10.85	8.89	Comercio	6.37	71.69
1	Chihuahua	3.26	79.82	11.64	8.54	Manufactureras	6.56	76.83
3	Jalisco	3.21	80.56	11.06	8.37	Construcción	5.06	60.41
4	Hidalgo	2.79	92.82	4.55	2.63	Transportes, correos y almacenamiento	9.47	360.46
3	Colima	2.98	86.23	12.19	1.58	Transportes, correos y almacenamiento	9.21	583.52
3	Michoacán	2.93	90.78	8.95	0.28	Comercio	4.80	1,738.26
5	Veracruz	2.54	107.40	-6.75	-0.66	Minería petrolera	19.24	-2,930.03
5	Puebla	2.80	94.87	6.62	-1.49	Minería petrolera	4.56	-305.17
3	Sinaloa	2.79	93.48	10.42	-3.90	Agricultura, ganadería, aprovechamiento	4.48	-114.98
1	Tamaulipas	2.39	111.04	-2.83	-8.20	Minería petrolera	14.60	-178.03
4	México	2.40	108.88	8.59	-17.47	Manufactureras	7.38	-42.27
1	Baja California	2.53	104.93	13.32	-18.26	Servicios inmobiliarios y de alquiler	3.41	-18.69

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

Región	Entidad*	Tasa media de crecimiento 2003-2015	Participación de los efectos			División con mayor aporte al efecto competencia	Participación en incremento	
			Crecimiento nacional	Mezcla sectorial	Competencia		Total de la entidad	Total de la rama-ent
4	Morelos	2.32	112.85	8.17	-21.03	Comercio	10.96	-52.14
5	Oaxaca	2.04	126.34	0.51	-26.85	Electricidad, agua y suministro de gas	8.00	-29.79
4	Tlaxcala	2.04	128.25	0.43	-28.68	Comercio	11.80	-41.15
5	Guerrero	2.24	119.67	9.31	-28.98	Actividades de gobierno	0.19	-0.67
4	Ciudad de México	2.57	102.30	36.15	-38.46	Actividades de gobierno	1.39	-3.61
2	Durango	1.93	135.22	7.59	-42.82	Comercio	1.70	-3.98
5	Chiapas	1.06	259.87	-24.89	-134.98	Comercio	20.55	-15.23
	Nacional	2.62						

* Entidades ordenadas por efecto competencia. ** La denominación completa de las divisiones es: 11 Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza, 21 Minería petrolera, 21 Minería no petrolera, 22 Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final, 23 Construcción, 31-33 Industrias manufactureras, 43 y 46 Comercio, 48-49 Transportes, correos y almacenamiento, 51 Información en medios masivos, 52 Servicios financieros y de seguros, 53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, 54 Servicios profesionales, científicos y técnicos, 55 Dirección de corporativos y empresas, 56 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, 61 Servicios educativos, 62 Servicios de salud y de asistencia social, 71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos, 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, 81 Otros servicios excepto actividades del gobierno, 93 Actividades del gobierno.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.org.mx/>>. Banco de Información Económica (BIE), sección Cuentas Nacionales.

cero. La caída del PIB de Campeche se explica fundamentalmente por la disminución del producto del subsector minería petrolera. Las participaciones de los efectos de este estado resultan aberrantes: hay una participación negativa del efecto crecimiento nacional de un 75% en el incremento total, y un peso de más de 100% de la mezcla sectorial. Un caso también excepcional es el de Tabasco, donde el efecto mezcla sectorial compensa al efecto nacional, lo que hace que el efecto competencia sea de 100%, además de que este efecto está explicado básicamente por la división minería petrolera, lo que contrasta con el caso de Campeche y otras entidades petroleras.

Si se excluye a Campeche, hay una alta correlación entre la tasa de crecimiento y los efectos crecimiento nacional y competencia (-0.85 y 0.82, respectivamente) y entre estos efectos (-0.90). Un mayor crecimiento de la entidad implica menor peso del efecto nacional y uno mayor del efecto competencia. El efecto mezcla sectorial muestra una menor correlación con las otras tres variables (menor a 0.25 absolutos) y su participación tiende a ser baja (entre -7 y 14 por ciento). La Ciudad de México y Chiapas tienen un efecto mezcla sectorial elevado, pero de diferente signo.

Dejando a un lado a Campeche y Tabasco, nos concentramos en el efecto competencia. Los valores positivos del efecto competencia de diecisiete entidades van de 0.3% en Michoacán a 50.5% en Querétaro. Cuatro de las seis entidades de la región Frontera Norte (Nuevo León, Sonora, Coahuila y Chihuahua), cinco de las seis entidades de la región Centro-Norte (Querétaro, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas) y cinco de las seis entidades de la región Pacífico (Baja California Sur, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán), tienen un efecto competencia positivo, con las entidades de la región Pacífico no turísticas con los valores más bajos. En estas tres regiones, solo Tamaulipas, Baja California, Durango y Sinaloa presentan un efecto competencia negativo, con el efecto competencia negativo muy elevado sólo en Durango.

El efecto competencia negativo se concentra en cuatro de cinco entidades de la región Centro (México, Morelos, Tlaxcala y Ciudad de México) y en cinco de siete entidades de la región Sur-Sureste (Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, una vez excluidos Campeche y Tabasco). Además, en estas dos regiones se concentran los valores más elevados del efecto competencia negativo. En estas dos regiones solamente Hidalgo, Quintana Roo y Yucatán presentan un efecto competencia positivo, siendo el más pequeño el de Hidalgo y el más alto, de hecho entre los más elevados, el de Quintana Roo.

En términos de las divisiones que más aportaron al efecto competencia, cinco de seis entidades de la Frontera Norte y del Centro-Norte, donde las manufacturas fueron el principal aportador, tuvieron efecto competencia po-

sitivo (Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro, la excepción es el Estado de México). De las seis entidades donde el comercio fue el principal aportador al efecto competencia, en cuatro fue negativo (Chiapas, Durango, Tlaxcala y Morelos, el efecto competencia positivo sólo aparece en Michoacán y Yucatán, excluimos de la lista a Campeche). En las seis entidades donde los servicios de alojamiento temporal (turismo) o la construcción son los mayores aportadores al efecto competencia, éste es siempre positivo (Nayarit, Baja California Sur, Quintana Roo, Jalisco, San Luis Potosí y Nuevo León).

Cuando el efecto competencia está encabezado por la minería petrolera, éste siempre es negativo (Tamaulipas, Puebla y Veracruz, con la excepción de Tabasco). Mientras que para la minería no petrolera (Sonora y Zacatecas) el efecto competencia es siempre positivo. Los transportes, correos y almacenamiento aparecen como los subsectores más importantes del efecto competencia en dos estados (Colima e Hidalgo), aunque en ambos el efecto competencia es muy bajo. Hay dos entidades (Ciudad de México y Guerrero) en las que las actividades del gobierno son el principal aporte al efecto competencia, pero éste es significativamente negativo. Finalmente, en tres divisiones: agricultura, electricidad y servicios de alquiler, en tres entidades (Sinaloa, Oaxaca y Baja California), el efecto competencia es negativo.

A manera de síntesis, el análisis de cambio y estructura reafirma y enriquece el análisis del PIB por persona. Las entidades de la Frontera Norte y del Centro Norte de México, especialmente las que están más especializadas en las manufacturas, en los servicios turísticos y en la minería no petrolera, son las que tienen un mejor desempeño del PIB durante el periodo 2003-2015. En menor medida este es el caso de la región Pacífico. Los problemas de crecimiento tienden a concentrarse en el Centro y el Sur-Sureste del país. Hay algunas excepciones. Por ejemplo, Quintana Roo (con un muy buen desempeño). Campeche y Tabasco son dos entidades con comportamientos atípicos y contrastantes. Tabasco ha crecido en base a la minería petrolera y Campeche, también un estado petrolero, ha disminuido su producto de manera muy rápida.

El rezago social: 2000-2015

La desigualdad y crecimiento que se observan en el PIB por persona, se corrobora cuando se analiza el Índice de Rezago Social del Coneval y sus componentes. Este índice corresponde al primer componente o vector del análisis de componentes principales derivado de la utilización de 11 variables para los años 2000, 2005, 2010 y 2015. El análisis de componentes

principales estandariza las variables generando nuevos vectores con media cero y desviación estándar uno. El propio índice tiene también media cero y desviación estándar uno. Como ya se mencionó, los municipios y entidades fueron agrupados en cinco estratos de rezago social (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo) a partir del índice. Trabajaremos con los datos municipales.

El “rezago social” obtenido es relativo. En términos absolutos, para algunas variables, los valores promedio, los valores máximos y en algunos casos los valores mínimos pueden considerarse no satisfactorios (véase cuadro 4 que resume información para el año 2015). Una primera característica a destacar es el fuerte contraste entre los municipios que determina un coeficiente de variación elevado para todas las variables y valores mínimos y máximos, muy alejados entre sí. Por ejemplo, mientras hay municipios donde el 100% de las viviendas cuentan con drenaje y agua entubada, hay otros donde prácticamente ninguna vivienda cuenta con esos servicios.

Para el año 2015, había municipios donde la falta de educación (analfabetismo, no asistencia a la escuela y educación primaria incompleta) y el no acceso a la salud eran enormes. Por ejemplo, la media de la población de 15 años y más con educación básica incompleta era de 36%, con un mínimo de 8% y un máximo de 91% (aquí un coeficiente de variación bajo denota que el indicador para todos los municipios es insatisfactorio). Un 17% de las personas, en promedio, no tenía derecho a la salud y había municipios donde más del 60% de la población no contaban con este derecho.

En términos de las características de las viviendas, había municipios donde más del 60% de las mismas tenían piso de tierra y carecían de agua entubada y sanitario. Aún el suministro de energía eléctrica no estaba presente en más de 50% de las viviendas en algunos municipios. Para el caso de la disposición de lavadora y de refrigerador había municipios donde prácticamente el 100% de las viviendas no los tenían.

La evolución de los índices de rezago social y la de sus componentes entre 2000 y 2015, dan una idea del avance en el desarrollo social municipal en México. Los índices de rezago social de cada año están generados considerando datos sólo de ese año, por lo que la comparación entre ellos no es sencilla (las medias y desviaciones estándar son iguales, cero y uno, respectivamente). Sin embargo, la forma de los índices y sus valores en los percentiles extremos y la mediana dan alguna información de la evolución relativa del rezago social (véase cuadro 5 y gráfica 3), sobre todo porque el movimiento a lo largo de las curvas y entre ellas es consistente. Debe recordarse que a mayor rezago social en un municipio el índice es mayor.

La gráfica 3 muestra que hay una desigualdad persistente entre los municipios de México en términos del Índice de Rezago Social. El rezago social

CUADRO 4
 VARIABLES DEL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL DEL CONEVAL 2015, MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL
 (PONDERADAS CON LA POBLACIÓN TOTAL DE LOS MUNICIPIOS)

	Variable	Municipios	Media	CV	Mediana	Mínimo	Máximo
1	Población de 15 años o más analfabeta	2,446	5.72	1.07	3.22	0.67	56.13
2	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	2,446	3.37	0.56	2.88	0.00	35.69
3	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	2,446	35.89	0.40	31.10	8.20	91.27
4	Población sin derechohabencia a servicios de salud	2,446	17.28	0.35	16.74	0.88	61.52
5	Viviendas con piso de tierra	2,446	3.79	1.53	1.60	0.00	66.56
6	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	2,446	2.99	1.68	1.23	0.00	71.30
7	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	2,446	5.33	1.52	2.14	0.00	98.97
8	Viviendas que no disponen de drenaje	2,446	6.50	1.85	1.90	0.00	99.80
9	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	2,446	1.09	2.20	0.40	0.00	55.08
10	Viviendas que no disponen de lavadora	2,446	31.47	0.62	24.13	5.79	99.95
11	Viviendas que no disponen de refrigerador	2,446	15.65	1.03	9.64	0.91	97.87

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <<http://www.coneval.org.mx/>>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

CUADRO 5
 ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL DEL CONEVAL,
 VALOR MEDIO Y PERCENTILES ESCOGIDOS

Año	Media	1%	10%	Mediana	90%	99%
2000	0.0000	-1.9688	-1.3325	0.0100	1.3444	2.1833
2005	0.0000	-1.6783	-1.2109	-0.0905	1.4307	2.5356
2010	0.0000	-1.6126	-1.1821	-0.1373	1.4201	2.6504
2015	-0.0002	-1.4429	-1.0971	-0.2085	1.4835	2.7756
<i>Entre los percentiles</i>						
Año		1-10%	10-50%		50-90%	90-99%
2000		0.6426	1.4008		1.3931	1.3374
2005		0.4759	1.1897		1.5729	1.5239
2010		0.4398	1.1188		1.6079	1.5600
2015		0.3573	0.9745		1.7386	1.6944

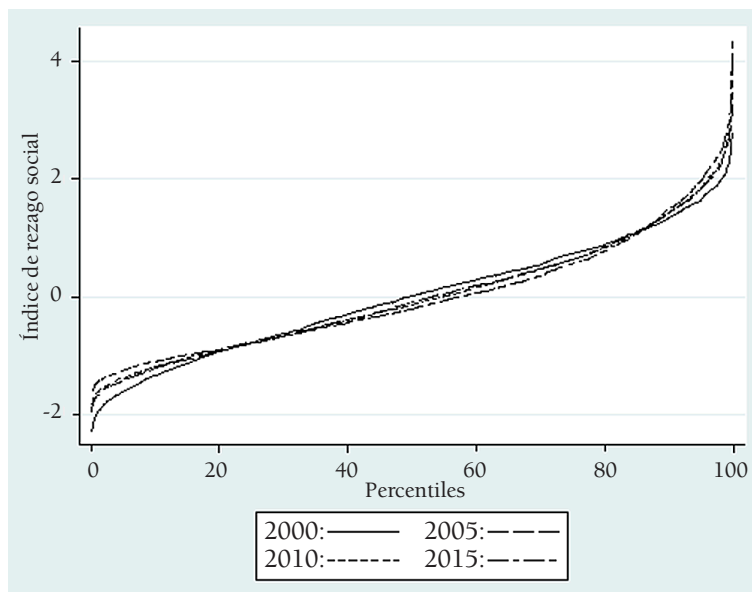
Distancia euclidiana entre Índices de Rezago Social del mismo año*

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <<http://www.coneval.org.mx/>>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

aumenta muy rápido entre los percentiles diez y cero % (los rezagos menores) y aumenta exponencialmente entre los percentiles 90 y 100 % (los rezagos mayores). El Índice de Rezago Social de 2000 es el que tiene los valores (negativos) más pequeños en los percentiles iniciales, seguido sucesivamente por los de 2005, 2010 y 2015. Pero la pendiente inicial de las curvas es más plana a medida que transcurren los años. Ello denota una tendencia a una mayor igualdad relativa en los niveles de rezago social bajo. Las curvas terminan intersectándose alrededor de los percentiles 20 a 30.

Sin embargo, las pendientes relativas cambian, y la del Índice de Rezago Social 2000 se torna la menos pronunciada, seguida sucesivamente de la de 2005, 2010 y 2015. Hay por tanto un nuevo cruce ordenado de las curvas entre los percentiles 80 y 90. Lo que implica que a partir de cierto nivel de rezago social, mucho antes del percentil del segundo cruce, se incrementó la desigualdad relativa en el tiempo. El cuadro 5 corrobora estas apreciaciones: ya sea comparando directamente los percentiles uno, diez, 90 y 99

GRÁFICA 3
 ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL: 2000-2015



FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <<http://www.coneval.org.mx/>>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

entre los años, o comparando la distancia euclidiana¹³ entre los percentiles uno y diez y entre los percentiles diez y 50, en los que ésta se reduce al transcurrir de los años, y entre los percentiles 50 y 90 y entre los percentiles 90 y 99, en donde aumenta al pasar los años.

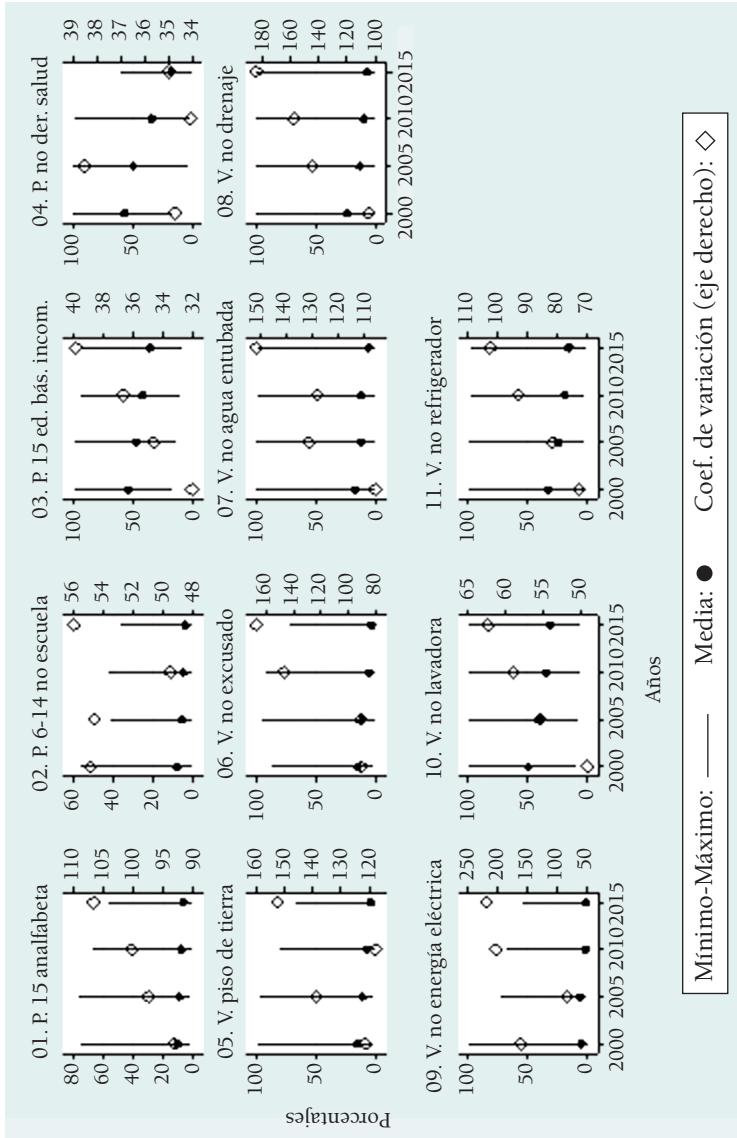
Las gráficas 4 y 5 presentan información en el tiempo de las 11 variables del Índice de Rezago Social. En términos absolutos, entre 2000 y 2015, las dos gráficas muestran una reducción general de los niveles de rezago social en los municipios, pero reafirman los hallazgos con el Índice de Rezago Social, aunque ahora en términos absolutos: hay una mayor igualdad entre los municipios con bajo rezago, mientras que los municipios con alto rezago se han alejado de éstos y son más desiguales.

¹³ La distancia euclidiana entre los puntos a y b , con coordenadas (x_a, y_a) y (x_b, y_b) se calcula del siguiente modo:

$$dE(a,b) = \sqrt{(x_b - x_a)^2 + (y_b - y_a)^2}$$

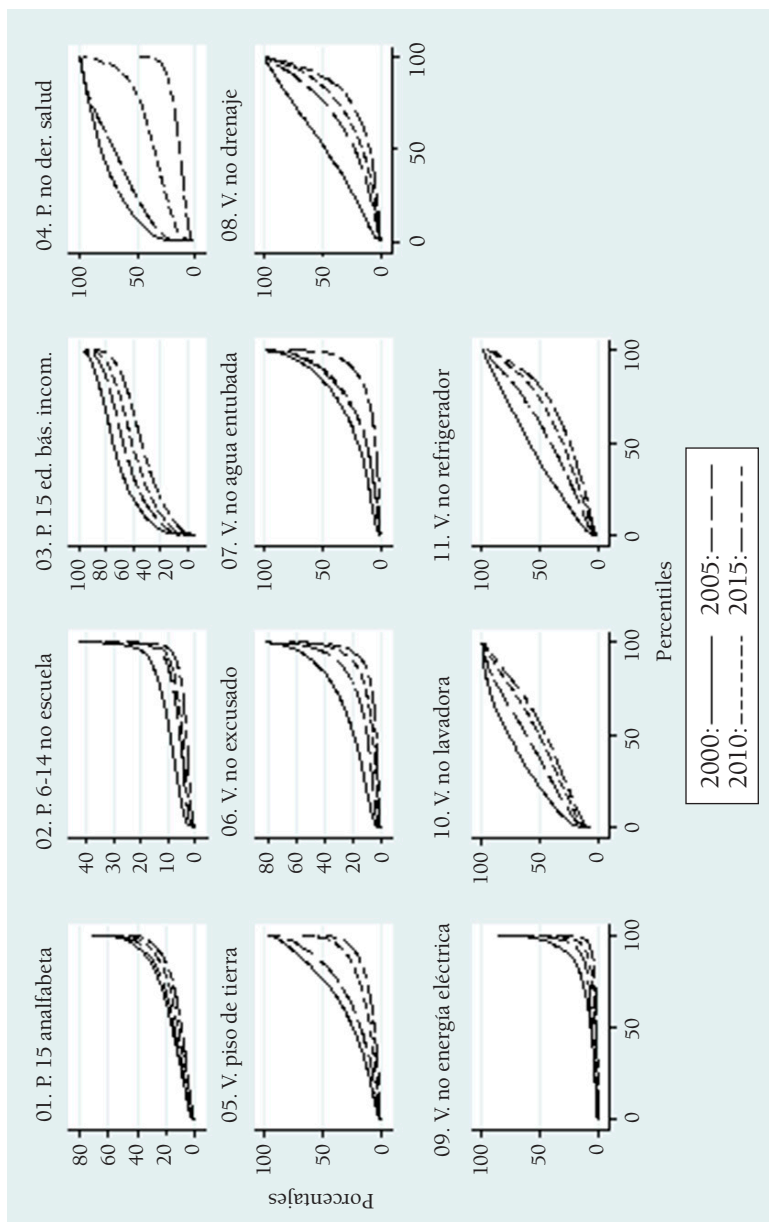
donde x_i es el percentil i (tomados entre cero y uno) y y_i es el valor del Índice de Rezago Social en el percentil x_i .

GRÁFICA 4
 MEDIAS, COEFICIENTE DE VARIACIÓN Y VALORES EXTREMOS DE
 LAS VARIABLES QUE COMPONEN EL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL: 2000-2015



FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <<http://www.coneval.org.mx/>>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

GRÁFICA 5
 PERCENTILES DE LAS VARIABLES QUE COMPONEN EL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL: 1993-2015



FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <<http://www.coneval.org.mx/>>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

La gráfica 4 muestra la disminución en el tiempo del valor medio ponderado de la mayoría de las variables y para algunas del valor máximo. Persiste la desigualdad entre los municipios, como la no disponibilidad de drenaje y agua entubada con el valor de la variable entre cero y prácticamente 100. El coeficiente de variación en aumento para la mayoría de las variables señala que la desigualdad entre los municipios se incrementó. La tendencia al aumento del coeficiente de variación es general, pero muy clara en el caso de la población analfabeta y la que carece de educación básica completa, y las viviendas que no cuentan con drenaje y electrodomésticos. Entre 2000 y 2010, sólo el coeficiente de variación de la falta de derecho a la salud no se incrementó.

La gráfica 5 presenta la curva percentil-valor de las 11 variables en los años 2000, 2005, 2010 y 2015. Puede observarse que para todas las variables la curva del año 2000 es más alta que la de 2005, que a su vez es más alta que la de 2010, que finalmente es más alta que la de 2015. Hay una mejora del valor de la variable con respecto al año previo. Esta mejora tendió a ser menor en los últimos percentiles, pues en la mayoría de las variables la pendiente de las curvas se torna vertical y las curvas tienden a encontrarse. Para varias variables la pendiente de la curva tiende a cero en los primeros percentiles, especialmente cuando el valor mínimo de la variable se acerca a cero (el valor mínimo posible de cada variable). Por tanto, hay una mayor cercanía entre los valores de cada variable entre los municipios, cuando el valor de éstas es reducido (y hay menor rezago), y mayor lejanía cuando el valor es elevado, y esto se agudizó con el transcurso del tiempo. Hay municipios que no obtuvieron una reducción del valor de las variables.

Finalmente, en el cuadro 6 aparece la participación de la población de los municipios en cada estrato en relación a la población total de cada entidad en 2015. En la gráfica 6 aparece la participación de la población de los municipios de cada entidad pertenecientes a los cinco estratos de rezago social (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo) definidos por el CONEVAL en relación a la población total nacional en cada estrato en 2015. En esta gráfica 6 se añade la participación de la población de la entidad en la población total (el punto que aparece en el nivel cero). La gráfica 6 proporciona información de los estratos entre entidades y el cuadro 6 informaciones de los estratos en cada entidad. Nos concentramos en 2015, pero las tendencias generales se mantienen en los años previos.

En el cuadro 6 se observa que en 2015 eran diez entidades las que concentraban a la población en municipios clasificados en el estrato de rezago social muy alto. Entre ellas destacan Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Nayarit y Chihuahua, cabe notar que la participación de este estrato en el total nacional

CUADRO 6
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN CADA ESTRATO
EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE LAS ENTIDADES DE MÉXICO EN 2015
(PORCENTAJES)

<i>Entidad</i>	<i>1. Muy alto</i>	<i>2. Alto</i>	<i>3. Medio</i>	<i>4. Bajo</i>	<i>5. Muy bajo</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	0.00	0.00	0.00	11.62	88.38	100.00
Baja California	0.00	0.00	0.00	14.68	85.32	100.00
Baja California Sur	0.00	0.00	0.00	61.70	38.30	100.00
Campeche	0.00	8.03	4.46	56.06	31.45	100.00
Chiapas	9.90	29.07	37.24	12.32	11.47	100.00
Chihuahua	4.16	1.37	0.57	6.28	87.62	100.00
Coahuila	0.00	0.00	0.00	8.87	91.13	100.00
Colima	0.00	0.00	0.00	29.39	70.61	100.00
Ciudad de México	0.00	0.00	0.00	1.55	98.45	100.00
Durango	2.24	3.82	4.16	20.25	69.53	100.00
Guanajuato	0.00	0.61	10.36	35.13	53.90	100.00
Guerrero	9.08	28.21	21.99	40.72	0.00	100.00
Hidalgo	0.00	11.47	18.55	38.87	31.12	100.00
Jalisco	0.34	0.30	0.72	20.42	78.22	100.00
Michoacán	0.00	4.64	19.30	52.69	23.38	100.00
Morelos	0.00	0.00	6.35	61.26	32.39	100.00
México	0.00	3.18	8.25	16.81	71.76	100.00
Nayarit	5.88	0.00	3.67	34.01	56.45	100.00
Nuevo León	0.00	0.25	1.03	2.28	96.44	100.00
Oaxaca	12.95	28.46	21.11	25.04	12.45	100.00
Puebla	2.12	15.13	24.98	27.92	29.85	100.00
Querétaro	0.00	1.26	10.99	22.55	65.20	100.00
Quintana Roo	0.00	0.00	12.36	3.48	84.16	100.00
San Luis Potosí	2.23	13.12	15.20	24.10	45.35	100.00
Sinaloa	0.00	1.07	4.10	27.90	66.93	100.00
Sonora	0.00	0.42	3.64	21.15	74.79	100.00
Tabasco	0.00	0.00	2.04	58.38	39.59	100.00
Tamaulipas	0.00	1.35	6.94	9.19	82.53	100.00
Tlaxcala	0.00	0.00	5.78	70.88	23.34	100.00

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad</i>	<i>1. Muy alto</i>	<i>2. Alto</i>	<i>3. Medio</i>	<i>4. Bajo</i>	<i>5. Muy bajo</i>	<i>Total</i>
Veracruz	2.89	17.41	22.49	31.82	25.39	100.00
Yucatán	0.00	6.60	26.30	21.20	45.90	100.00
Zacatecas	0.00	0.00	6.68	41.42	51.89	100.00
Nacional	1.72	6.61	10.67	23.48	57.52	100.00

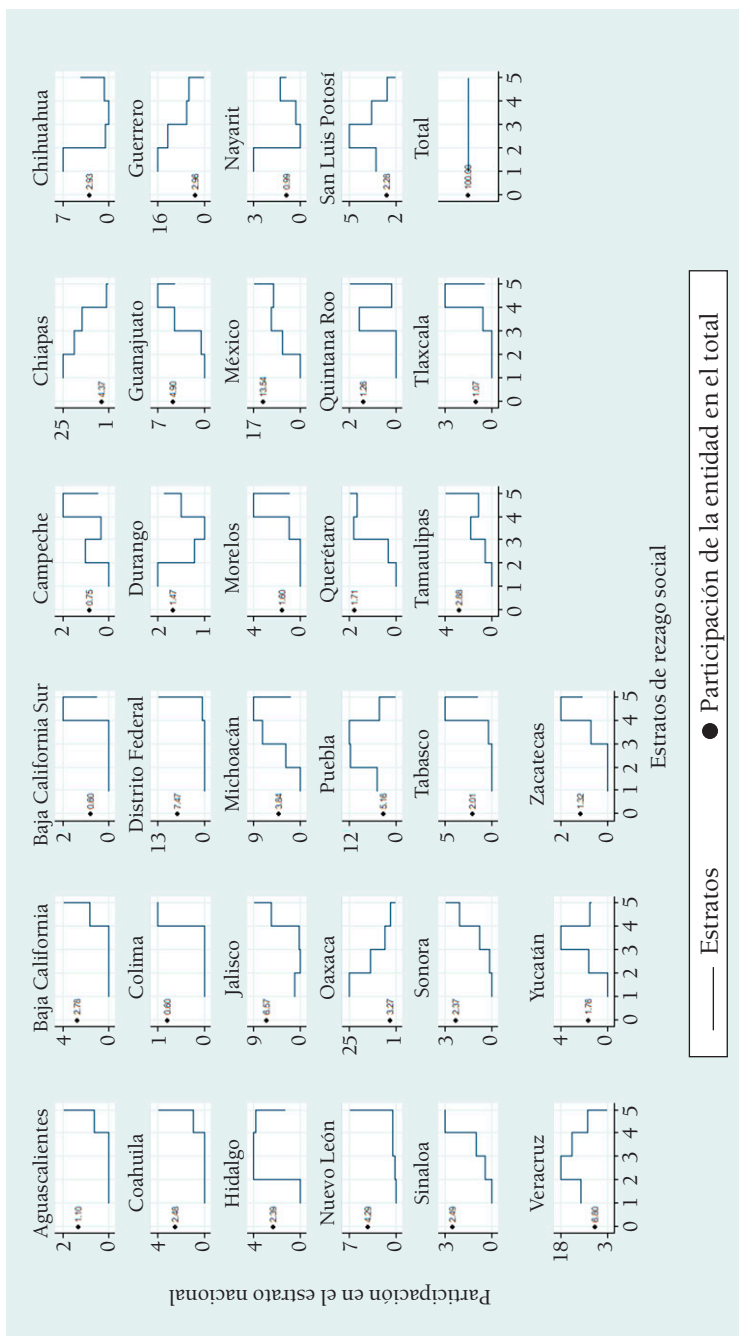
FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <<http://www.coneval.org.mx/>>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

sólo llegaba a 1.7%. En el estrato de rezago social muy bajo, en el total nacional se encontraba el 57% de la población. Arriba de este porcentaje había 16 entidades entre las que destacan la Ciudad de México, Nuevo León, Coahuila, Aguascalientes y Chihuahua. Entre los estados que tenían una menor población en el estrato de rezago social muy bajo (menos de 30%) están Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala, Michoacán, Veracruz y Puebla.

En la gráfica 6, una entidad tendrá menos rezago social en 2015 si su población tiende a concentrarse en el estrato de muy bajo rezago social (la presencia de una L invertida). Las entidades que más claramente presentan esta situación son la Ciudad de México y Nuevo León (y en menor medida también Coahuila, Colima y Jalisco, Aguascalientes y Baja California). Una situación relativamente buena es la de entidades en las que el porcentaje en cada estrato aumenta al reducirse el rezago social (una escalera ascendente de izquierda a derecha), con el estrato de rezago social muy bajo participando en el total del estrato por arriba de la participación de la población total de la entidad en el total nacional como en el caso de Sinaloa y Sonora (y en menor medida de Guanajuato, México y Querétaro).

Hay entidades donde el rezago tiende a concentrarse en los extremos (muy bajo y muy alto), con una gráfica en forma de U (es el caso de Chihuahua y en menor medida de Durango). Hay algunas entidades en las que la población se concentra en los estratos medios (alto, medio y bajo) con una gráfica de U invertida, es el caso de Puebla y en menor medida de Hidalgo. La condición de rezago social extremo (gráfica en forma de L) no se presenta en ninguna entidad. Sin embargo, una situación mala es en la que la participación en cada estrato de la entidad disminuye a medida que disminuye el nivel de rezago (una escalera que desciende de izquierda a derecha) y en dónde la participación en el estrato de más bajo rezago está muy por debajo de la participación nacional. Esto ocurre claramente en Chiapas,

GRÁFICA 6
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE CADA ENTIDAD EN LOS ESTRATOS DE REZAGO SOCIAL EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN TOTAL DE CADA ESTRATO EN 2015



FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), <http://www.coneval.org.mx/>. Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

Guerrero y Oaxaca (y con menos nitidez en San Luis Potosí y Veracruz). Hay otras entidades que presentan un comportamiento más irregular.

Paralelo a los resultados del PIB por persona, las entidades que tienden a concentrar el mayor rezago social son las ubicadas en la región Sur-Sureste, donde aparecen en forma destacada Chiapas, Guerrero y Oaxaca, pero también entran Puebla y Veracruz. También aparecen entidades de las regiones del Pacífico y el Centro: Nayarit, Michoacán, Tlaxcala e Hidalgo. Mientras que el rezago social muy bajo, o con baja participación de los estratos de rezago social alto, se concentra, además de la Ciudad de México, en la Frontera Norte (Nuevo León, Coahuila, Sonora, Baja California) y en la región Centro-Norte (Aguascalientes y Querétaro).

REFLEXIÓN FINAL

Durante la etapa neoliberal iniciada a principios de los años 1980, la economía mexicana ha tenido un desempeño pobre. El crecimiento económico y del producto por persona han sido bajos, con una alta volatilidad. Las entidades y regiones del país muestran desigualmente este patrón. Entre 1993 y 2015 el aumento del PIB por persona y la mejora en las condiciones sociales en las entidades fue marcadamente desigual. La evolución del Índice de Rezago Social, utilizado aquí, muestra que la plena satisfacción de necesidades sociales elementales en el ámbito de la vivienda, la educación y la salud no se ha logrado para el país en su conjunto.

En términos de ingresos y de mejora en las condiciones sociales, las entidades y regiones no han convergido. Utilizando el PIB por persona, las desigualdades entre las entidades no se redujeron entre 1993 y 2015, mientras que las diferencias en el acceso a servicios de educación, salud y vivienda continuaron ampliándose. En el contexto de una disminución general de las variables que forman el Índice de Rezago Social, puede observarse que mientras la parte de los municipios del país menos rezagada se ha vuelto más homogénea, los municipios más atrasados se han vuelto más desiguales. La situación más crítica se presenta en las entidades con un PIB por persona reducido al principio del periodo y que continuaron con niveles bajos de producto, lo que generalmente se refleja en bajos niveles de bienestar social. Las entidades de la región Sur-Sureste, especialmente Chiapas, Oaxaca y Guerrero, parecen haber caído en círculo vicioso, una trampa de desarrollo, que no les permite desencadenar su potencial de desarrollo.

En términos de crecimiento y de mejora de las condiciones de bienestar social, el mejor desempeño regional se concentra en entidades en donde el crecimiento está comandado por los sectores manufactureros, de servicios

de alojamiento y de minería no petrolera. Estas entidades pertenecen principalmente a las regiones Centro-Norte y Frontera Norte del país. Con algunas excepciones, las entidades pertenecientes a las regiones Pacífico, Centro y Sur-Sureste de México generalmente están quedando rezagadas. Estos resultados, producto de la falta de políticas de desarrollo regional integrales centradas en la idea de nivelar hacia arriba los ingresos por persona y el acceso a los servicios educativos, de salud y de vivienda, constituyen un llamado más a abandonar el desastroso experimento neoliberal e iniciar políticas públicas activas de desarrollo regional.

SEGUNDA SECCIÓN

CONFIGURACIONES TERRITORIALES
Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO

REFORMA URBANA EN MÉXICO: NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFORMADORAS*

ALFONSO IRACHETA**

INTRODUCCIÓN

La dinámica de urbanización mexicana ha creado ciudades y aglomeraciones cada vez con mayor superficie y dispersión, en las que las grandes distancias para el transporte se han vuelto un fenómeno cotidiano para un creciente número de ciudadanos y para los gobiernos municipales.

Estos crecimientos han ocurrido frecuentemente sobre varias jurisdicciones político-administrativas, siendo responsables los gobiernos locales de partes de las aglomeraciones, sin considerar necesariamente a las jurisdicciones vecinas.

Las zonas metropolitanas no son sólo entidades integradas e interrelacionadas desde las perspectivas social, económica, espacial y ambiental, sino que comparten mercados laborales con fuertes e interdependientes vínculos entre el centro metropolitano y la fuerza de trabajo de las periferias, así como características ambientales comunes como son las cuencas hídricas y atmosféricas, entre otras muchas.

No obstante lo anterior, ni los sistemas de planeación, ni las estructuras administrativas en los tres ámbitos del gobierno mexicano, han asumido sus responsabilidades para la planificación y el gobierno de estas aglomeraciones urbanas desde una perspectiva de gobernanza integrada.

Tuvieron que pasar cuarenta años de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) para que el Congreso mexicano expidiera la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial

* Otra versión de este texto será publicado en *Economía de las ciudades de América Latina hoy*, coordinado por José Luis Coraggio y Ruth Muñoz, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires, Argentina (en prensa).

** El Colegio Mexiquense/Centro EURE, Toluca, Estado de México.

y Desarrollo Urbano, que abre las puertas para desarrollar los marcos legales y de planeación de orden nacional, para atender adecuadamente a las ciudades y, en especial, para atender el fenómeno metropolitano.

Hasta hoy (2017), en el mejor de los casos, algunas grandes ciudades han desarrollado planes metropolitanos y algunas entidades federativas han aprobado la legislación metropolitana, aunque en la mayor parte de los casos con pobres arreglos institucionales.

Este problema puede ser analizado históricamente por la forma en que se han definido las fronteras de las entidades federativas y de los municipios en México, respondiendo a conflictos militares, delimitaciones ancestrales, acuerdos políticos de coyuntura y otros eventos, pero no acordes con los procesos de ocupación del territorio y menos por las condiciones de crecimiento de las ciudades.

Como consecuencia, los patrones de crecimiento urbano muestran disparidades relevantes entre jurisdicciones locales, restringiendo severamente cualquier posibilidad de coordinación interestatal e intermunicipal y de arreglos institucionales de orden metropolitano y/o regional.

De ahí que buena parte de los problemas urbanos y metropolitanos que requieren de la intervención pública se han multiplicado al grado de poner en riesgo la gobernabilidad y la sustentabilidad de estos espacios.

En razón de lo anterior, dos preguntas deben ser planteadas: ¿por qué es tan importante la gobernanza metropolitana para la seguridad y el desarrollo nacional? y ¿cuáles son las propuestas clave para transitar de una crisis metropolitana a una perspectiva de gobernanza metropolitana?

Este capítulo intenta, por un lado, ofrecer algunas respuestas y, por el otro, abogar sobre la importancia de una gobernanza urbana y metropolitana integrada, participativa y para el largo plazo, implicando luchar por una reforma urbana que es fundamental para México.

NOTA CONCEPTUAL SOBRE GOBERNANZA METROPOLITANA

Desde el punto de vista de la gobernanza, las grandes ciudades y las áreas metropolitanas son una red compleja de gobiernos locales que comparten un espacio común, aunque no necesariamente una perspectiva unificada de cómo gobernarlas. Las metrópolis son peculiares y únicas y, por ello, puede haber tantos modelos de gobernanza como metrópolis.

En las últimas cuatro décadas, las ciudades han ganado relevancia a nivel global, a tal grado que algunas de ellas son casi tan importantes como su nación. Cómo gobernar estos complejos fenómenos socioespaciales ha sido un tema de debate, porque las zonas metropolitanas no pueden ser totalmen-

te consideradas ni como jurisdicciones locales y tampoco como estatales o regionales y, aunque parecen estar más cercanas a esta última dimensión territorial, al mismo tiempo están conformadas por una variedad de jurisdicciones político-administrativas locales.

Conforme la acelerada urbanización enfrenta a las metrópolis en una lucha contra la fragmentación, la dispersión, la inequidad y los sistemas de gobierno disfuncionales, más y más conceptos y marcos teóricos surgen a fin de entender mejor estos fenómenos socioespaciales y proponer nuevos caminos para que los gobiernos y las sociedades urbanas los enfrenten.

Andersson (2014:9-10) ha observado que aunque América Latina tiene muchas grandes ciudades, los marcos para la gobernanza metropolitana no están suficientemente desarrollados. Es más, la mayoría de las regiones metropolitanas no tienen bien establecidos los arreglos institucionales necesarios para realizar acciones de coordinación y de financiamiento a esta escala (Metropolis, 2014, citado por Andersson). Este autor analiza las siguientes cuatro aproximaciones institucionales para algunas grandes ciudades en el mundo (mayormente referidas a países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos):

- Mecanismos de cooperación intermunicipal, donde las estructuras fragmentadas de gobierno predominan, tomando diferentes formas institucionales (comités, comisiones, redes de ciudades, asociaciones y otras).
- Autoridades legales independientes a nivel metropolitano designadas por los gobiernos locales que conforman la metrópoli, para la planeación y/o la provisión de servicios públicos que en general varían mucho entre autoridades metropolitanas, porque son creadas para uno o varios sectores, con sólo funciones de asesoría o con facultades plenas de decisión y/o designadas o elegidas indirectamente.
- Gobierno local metropolitano de segundo nivel, elegido directamente o designado por un ámbito superior de gobierno.
- Gobierno metropolitano consolidado, ya sea por anexión o por integración de gobiernos locales.

Mientras que los dos primeros se ubican más cerca a lo que se podría denominar como gobiernos metropolitanos descentralizados y cooperativos, los otros dos se refieren más a gobiernos metropolitanos centralizados.

Savitch y Vogel (2000) han analizado hasta dónde un gobierno central metropolitano puede ser más efectivo en el diseño y ejecución de políticas metropolitanas para reducir la fragmentación, la segregación social y las diferencias de ingreso, y también para el control del crecimiento disperso, a

través de la integración fiscal, la redistribución de la riqueza y la regulación de los usos del suelo.

Como Rusk (1993) ha propuesto, un gobierno central metropolitano puede tener una escala regional, siempre y cuando esté organizado de manera que no sea vetado por los gobiernos locales y que sea responsable de la planificación y definición de la zonificación espacial metropolitana, reduciendo así los riesgos de políticas locales de segregación que deriven de la separación espacial y por ingreso de los lugares de trabajo y de las áreas habitacionales (Rusk, 1993; Altshuler *et al.*, 1999).

Por el contrario, muchos gobiernos locales tienden a favorecer la concentración espacial de riqueza y pobreza, al reducir sus capacidades fiscales y financieras y la calidad de los servicios públicos (Altshuler *et al.*, 1999).

La política urbana debe dirigirse a la integración social de la población menos favorecida de las periferias con el resto de la zona metropolitana, reduciendo barreras entre la periferia y el centro metropolitano, lo que es más difícil de lograr desde perspectivas locales (Rusk, 1993).

Es más probable que una estructura fiscal urbana se alinee a través de la reducción de todo tipo de disparidades si las funciones de planeación están centralizadas en un gobierno metropolitano consolidado (Rusk, 1993).

También podría tomar ventaja de las economías de escala reduciendo los costos de provisión de los servicios públicos (Savitch y Vogel, 2000). Sintetizando: un gobierno metropolitano centralizado puede ser más efectivo en la reducción de la fragmentación y segregación social y espacial, en la caída del ingreso y en las disparidades fiscales y, así mismo, en el control del crecimiento disperso, aplicando políticas generales en el territorio metropolitano, de integración fiscal, de distribución del ingreso y asumiendo la regulación de los usos del suelo (Savitch y Vogel, 2000). Por otra parte, el gobierno metropolitano centralizado ha sido criticado por la complejidad de sus estructuras administrativas y porque toman las más importantes decisiones sobre los gobiernos locales que pueden afectarlas negativamente. Es el caso de decisiones tomadas sin considerar adecuadamente las necesidades e intereses de la población local o aplicando controles crecientes y excesivos en los costos de mantenimiento, con el riesgo de volver ineficiente la provisión de bienes y servicios públicos.

Como consecuencia de los argumentos anteriores, no se cuenta con suficiente evidencia para confirmar que el gobierno metropolitano centralizado es mucho más eficiente y efectivo que una multiplicidad de gobiernos locales (Ostrom y Parks, 1999; Fleischmann, 2000).

Una perspectiva más flexible podría ser aquella de un gobierno metropolitano multinivel, donde los diferentes problemas y fenómenos son enfren-

tados desde estructuras de gobierno específicos que permitan a las entidades administrativas ser más eficientes por sobre una centralizada.

Un gobierno multinivel establecería muchas estructuras institucionales para atender fenómenos específicos de acuerdo con su propia complejidad (Savitch y Vogel, 2000), como podría ser el caso de cuerpos de policía o agencias sanitarias básicas (Ostrom y Parks, 1999); mientras que problemas ambientales, disposición de desechos sólidos, provisión de agua, consolidación fiscal y transportes, podrían ser mejor administrados desde un gobierno metropolitano central consolidado (Ostrom *et al.*, 1961; Savitch y Vogel, 2000).

Una perspectiva diferente a gobiernos metropolitanos centralizados es la interacción entre diferentes centros de decisión relacionados con la gobernanza. Esta idea de un sistema político policéntrico desarrollada por Ostrom *et al.* (1961), permitiría establecer relaciones competitivas, interactivas y cooperativas entre gobiernos locales sin la necesidad de crear un nuevo ámbito de gobierno, sino por medio del rediseño de los medios de los gobiernos locales y los de las instituciones públicas que utilizan para interactuar y cooperar, manteniendo su autonomía e incrementando sus capacidades administrativas para que desarrollen economías de escala para proveer bienes y servicios públicos de nivel metropolitano (Savitch y Vogel, 2000).

Estos arreglos tienden a ser un tanto inestables por naturaleza, porque dependen de la voluntad de los políticos y porque generalmente enfrentan la diversidad de objetivos de los gobiernos y las administraciones locales, que en muchas ocasiones no coinciden, lo cual puede poner en riesgo e inclusive disolver dichos arreglos interinstitucionales.

Por lo antes expuesto, el debate sobre la gobernanza metropolitana no ha sido resuelto; si tomamos en cuenta que cada metrópoli es un fenómeno complejo y específico, es muy difícil imaginar una única fórmula aplicable a todas ellas. Algo que se puede hacer es buscar algunos caminos que nos permitan avanzar hacia arreglos para la gobernanza de las metrópolis mexicanas. En este sentido, en Iracheta (2010:53), hemos identificado las siguientes orientaciones generales:

- a) La creación de nuevas instituciones públicas autónomas con fuertes capacidades políticas y técnicas para la toma de decisiones de nivel metropolitano, cuando menos en los ámbitos de la planeación económica, de usos del suelo y de movilidad sustentable;
- b) Más que promover un gobierno metropolitano centralizado, apreciamos más posibilidades de hacer obligatoria por ley la coordinación metropolitana entre gobiernos estatales (metrópolis interestatales) y gobier-

- nos municipales (metrópolis intermunicipales), además de promover e incentivar dicha coordinación con toda la fuerza del Estado;
- c) Se requiere una visión metropolitana, no sólo a nivel nacional (política nacional metropolitana), sino al nivel de cada zona metropolitana, que tiene que ser construida por los gobiernos locales de la mano de los actores sociales relevantes por su participación en el desarrollo metropolitano, de manera que se logre que el plan de la zona metropolitana preceda los de los municipios que la conforman; esta visión requerirá de una perspectiva de largo plazo y de los instrumentos legales, administrativos, financieros, fiscales y otros, para hacerla obligatoria y garantizar su aplicación.

LOS RETOS DE LAS METRÓPOLIS MEXICANAS

Más de tres cuartas partes de la población mexicana vive en ciudades (80 millones en 383 ciudades) y más de 60% vive en zonas metropolitanas (CENTRO EURE, 2013:34). Se ha estimado que en 2030 México tendrá del orden de 135 millones de habitantes (CENTRO EURE, 2013:13).

Si las condiciones socioeconómicas del país se mantienen, se espera que la mayor parte de la nueva población se asiente en ciudades y sea parte de los deciles de menor ingreso. A su vez, más de 83% del PIB se produce en las ciudades y más del 73% en las metrópolis (véase cuadro 1).

El Banco Mundial (2015) ha establecido que México no está aprovechando su potencial económico y las posibilidades de sinergia entre las ciudades. Una explicación posible de esto proviene de las limitaciones estructurales de la coordinación metropolitana y regional, de la pobreza de la planeación y la gobernanza urbana, así como de la ineficiente economía en la que seis de cada diez nuevos empleos son informales, y en la que el sector más dinámico de la economía es el de servicios de menor valor agregado. Adicionalmente, la economía mexicana ha crecido de manera muy lenta desde 1980, en los últimos 14 años el PIB por habitante ha crecido por debajo de la población agudizando la desigualdad social.

Además, es inusual encontrar ciudades cuyos límites se ubiquen dentro de un sólo municipio. El Índice de Prosperidad Urbana (CPI por sus siglas en inglés) de la ONU-HÁBITAT, aplicado a 136 municipios urbanos, mostró que 106 (78%) comparten su área urbana con más de un municipio, conformando aglomeraciones urbanas intermunicipales (ONU-HÁBITAT, 2015).

De acuerdo con un análisis reciente de los municipios que conforman las 59 zonas metropolitanas oficialmente reconocidas del país, uno de cada diez carecen de plan de desarrollo urbano, sólo 13% planifica con visión me-

CUADRO 1
 SISTEMA URBANO NACIONAL (SUN),
 PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), 2000-2015

<i>(Millones de pesos, 1980=100)</i>									
	2000		2005		2010		2015		
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Nacional	6 848 302	100	7 939 059	100	9 203 545	100	10 669 431	100	
SUN*	5 589 109	81.61	6 523 331	82.17	7 617 268	82.76	8 896 285	83.38	
Zonas Metropolitanas**	4 171 538	74.64	4 779 582	73.27	5 614 716	73.71	6 521 036	73.3	
Ciudades***	1 417 571	25.36	1 743 749	26.73	2 002 552	26.29	2 375 249	26.7	

NOTA: * PIB de todas las ciudades (15 mil y más habitantes) y metrópolis.

FUENTE: SEDESOL-CAM-UNAM (s/f).

tropolitana y sólo 38% de los planes urbanos tiene validez de acuerdo con su respectiva legislación aplicable (Centro Mario Molina, 2015).

En consecuencia, puede afirmarse que la planeación urbana y metropolitana en México es un asunto de alta relevancia que el sistema de gobierno mexicano no ha considerado de manera adecuada en la legislación y en la práctica de las políticas públicas en los tres ámbitos de gobierno. Estas limitaciones de planeación son algunas de las muchas causas de la expansión urbana descontrolada, desordenada e insustentable que enfrentan las ciudades de México.

Evidencia de lo anterior es que entre 1980 y 2010 la población urbana se expandió dos veces, mientras que las áreas urbanas se expandieron ocho veces (Topelson, 2012). Consecuentemente, la densidad promedio de las ciudades de México es de 23 viviendas/ha (del orden de 80 habitantes/ha), frente a un objetivo de política urbana declarada por el gobierno federal de aproximadamente 80 viviendas/ha (320 habitantes/ha) (CENTRO EURE, 2013:178 y 183); más aún, ha sido estimado por este ámbito de gobierno que alrededor de 120 mil hectáreas se consideran vacantes dentro de las ciudades del país.

Esta expansión urbana sin precedente ha sido también provocada por la política de vivienda social, que ha impulsado y permitido a los desarrolladores la construcción de casas en suelo de bajo costo en las periferias de las ciudades, alejado de las áreas de trabajo y que en muchos casos es inadecuado para la urbanización, incrementando de manera muy severa los costos de infraestructura para los gobiernos locales (WB, 2015) y los de transporte para las familias que los habitan, forzando el abandono de viviendas (Iracheta, 2015).

Por lo arriba expuesto, en las tres metrópolis más importantes del país, la distancia promedio entre los conjuntos de vivienda social y el centro metropolitano es del orden de 30 km, con rangos entre 15 y 46 km (Iracheta, 2015), y el promedio nacional ha sido estimado en 9 km entre los conjuntos habitacionales y los centros urbanos (Eibenschutz y Goya, 2009).

Adicionalmente, de acuerdo con el Censo 2010, había más de cinco millones de viviendas desocupadas (15% del total nacional), y se ha estimado que aproximadamente 500 mil viviendas han sido vandalizadas, destacando las que se encuentran en los conjuntos de vivienda social.

Una posible explicación a este problema es la ubicación de las viviendas sociales con relación a los centros urbanos, además de las insuficiencias de equipamientos sociales y oferta de empleo en el entorno urbano.

Desafortunadamente, lo que pudo haber sido una de las políticas socio-espaciales más importantes para ordenar y orientar el crecimiento urbano, se

ha convertido en una producción industrializada y masiva de aproximadamente diez millones de casas (2000-2015), sin considerar su localización urbana y sus impactos ambientales.

Estos patrones inadecuados de crecimiento urbano, y la falta de coordinación entre las políticas de vivienda y las de movilidad en las ciudades y metrópolis mexicanas, pueden ser explicados, como se ha mencionado antes, a través de cuatro procesos: *a)* sistemas de planeación y gobernanza urbana pobres en los tres ámbitos de gobierno; *b)* producción masiva de vivienda con apenas alguna consideración de sus impactos socioeconómicos, territoriales y ambientales; *c)* ausencia de oferta de lotes habitacionales bien localizados y con los servicios y equipamientos básicos en las ciudades para los grupos sociales de menor ingreso, agudizando la expansión de los asentamientos precarios e informales inclusive en zonas de riesgo, y *d)* mercados inmobiliarios descontrolados e ineficientes con relación a su responsabilidad sociourbana y ambiental, que han creado una sobreoferta de vivienda y conformado reservas de suelo lejanas de los centros urbanos en prácticamente todas las ciudades y metrópolis del país.

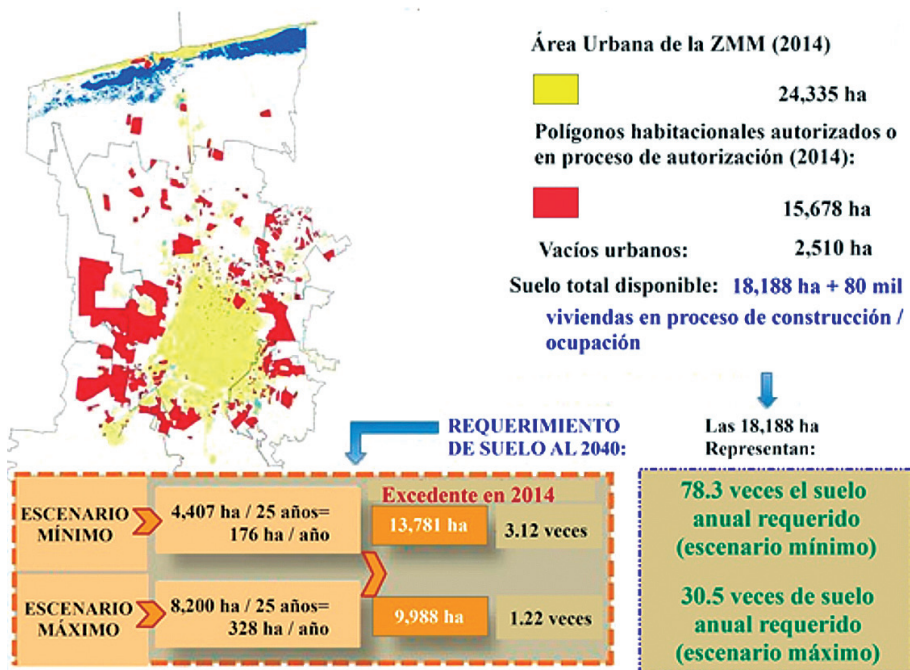
Una consecuencia observable y medible en buena parte de las ciudades mexicanas, son los excesos del mercado inmobiliario que se caracterizan por la adquisición indiscriminada de suelo en las periferias, con la consecuente corrupción o presión a la autoridad local para que otorgue el uso del suelo urbano requerido por el desarrollador.

Dado que el suelo adquirido se venderá a precios muy superiores al de compra y a que existe una amplia certeza de que se logrará el cambio de uso del suelo, este fenómeno se ha generalizado a grados extremos. En el mapa 1 se presenta un ejemplo paradigmático:

No obstante que la zona metropolitana analizada requerirá entre 2014 (cuando se hizo el estudio) y 2040, entre 176 y 328 hectáreas de nuevo suelo por año para todo tipo de usos, al momento del estudio se demostró que ya existían en algún proceso de autorización oficial 253 desarrollos que suman 15,678 hectáreas, superficie que representa entre 30 y 78 veces el nuevo suelo urbano realmente requerido por año, de acuerdo con los dos escenarios de crecimiento urbano considerados; estos desarrollos se ubican sobre suelo forestal, manglar, áreas con riesgo de inundación y sobre todo, fuera de los límites de los centros urbanos que conforman la metrópoli y al margen de los planes urbanos vigentes.

Adicionalmente, esta metrópoli tenía 2,510 hectáreas de suelo vacante dentro de su tejido urbano y más de 80 mil viviendas en proceso de construcción, venta o entrega a compradores. Dos consecuencias se pueden avizorar:

MAPA 1
SOBREOFERTA INMOBILIARIA DE VIVIENDA URBANA.
MÉRIDA, YUCATÁN, 2014



FUENTE: Centro EURE, 2015.

- La primera corresponde al grave impacto ambiental que provoca la inmensa dispersión de los proyectos en la región metropolitana, ya que cada empresa, una vez que avanzan los trámites de aprobación correspondientes, inicia con la “limpieza del terreno”, que no es otra cosa que el desmonte de bosque, selva o manglar, fracturando el ecosistema.
- La segunda es que las cifras demuestran que el mercado actúa de manera descoordinada, asumiendo que la expansión metropolitana y el negocio inmobiliario no tienen límites, aunque resulta evidente que por la magnitud de la sobreoferta, muchos de estos desarrollos no se venderán, aunque el daño ambiental persistirá.

La movilidad en la mayor parte de las ciudades mexicanas, y particularmente en las grandes aglomeraciones, se ha convertido en un asunto muy sensible. Se ha estimado que la población de menor ingreso gasta cerca de 50% del ingreso familiar sólo en transporte urbano. Para ser más preciso, de acuerdo con Carruthers, Dick y Saurkar (2005), el gasto sostenible má-

ximo en transporte urbano para una persona no debiera ser superior al 30% de su ingreso total.

La evaluación de 36 conjuntos habitacionales promovidos por el Estado con problemas de abandono de vivienda a lo largo y ancho del país (Iracheta, 2015), evidenció que el gasto promedio en transporte por persona representa 18,7% del ingreso familiar. Si bien este valor es inferior al umbral antes sugerido, es claro que éste puede ser fácilmente superado, si se considera el gasto de todos los miembros del núcleo familiar (cuatro en promedio), quienes regularmente tienen que transportarse a los centros de trabajo, de estudio, de comercio y otros.

Finalmente, debe ser considerado que cerca de 40% de la población asentada en los conjuntos habitacionales analizados requiere diariamente de más de una hora de traslado de ida y otro tanto de vuelta al hogar en condiciones de baja calidad de transportación (Iracheta, 2015:160).

Es claro, entonces, que los sistemas de transporte público en las ciudades y metrópolis mexicanas son inadecuados para conectar los desarrollos de vivienda social con los centros urbanos, impulsando el uso del automóvil particular (Iracheta, 2015:104).

Se ha estimado que dos mil millones de dólares al año se pierden en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como resultado de la ineficiencia de los sistemas de transporte que utilizan los trabajadores (IMCO, 2012, 2014), y que el excesivo uso del automóvil particular representa del orden de 4% del PIB en cinco de las más pobladas metrópolis de México: ZMVM, Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y León (2009) (Medina, 2012).

Estos patrones de transporte tienen efectos negativos directos en el ambiente y en la salud humana. El ejemplo más reciente corresponde a la peor contingencia ambiental en la ZMVM de las últimas dos décadas ocurrida en marzo de 2016, que alcanzó límites de gravedad y exigió la suspensión de un sinnúmero de actividades productivas y sociales. La mayoría de los expertos coincidió en que esta crisis se originó en la pobre planeación territorial y ambiental, y en las profundas limitaciones e insuficiencias del transporte en la metrópoli.

La dependencia en los automóviles, que tiene la mayor parte de las ciudades mexicanas, sólo agudiza estos problemas y las acerca cada vez más a crisis similares. Evidencias de esto se encuentran en la velocidad de crecimiento de la flota vehicular en la Ciudad de México, cuyas tasas promedio han duplicado las de Estados Unidos y Canadá entre 2000 y 2010.

Adicionalmente, los hallazgos de la evaluación del Fondo Metropolitano Federal (Iracheta e Iracheta, 2014:66), evidenciaron que para 16 zonas metropolitanas evaluadas durante el periodo 2006-2009, 48% del total de

recursos financieros fueron utilizados para obras de infraestructura vial que representaron 50% del total de proyectos, mientras que sólo 5% fueron proyectos de transporte público que recibieron 15% de los recursos.

En este sentido, la OCDE ha establecido que la integración de la gobernanza del transporte y la de planeación espacial, que son 60 y 70% respectivamente, los campos principales de trabajo de las instituciones de gobernanza metropolitana de la OCDE, puede contribuir significativamente a un mayor crecimiento y calidad de vida (OECD, 2015:11).

Desgraciadamente, como fue señalado anteriormente, este no es el caso de las ciudades y metrópolis de México, en las que la planeación espacial no está alineada con las políticas y acciones de movilidad y tampoco con las de vivienda social, provocando una expansión urbana descontrolada y desordenada.

Estas limitaciones metropolitanas no pueden ser resueltas con el sistema de planeación vigente porque es disfuncional, porque no se ejecutan los planes como son aprobados y, por ello, no logran sus objetivos.

Igualmente, el marco legal para el desarrollo urbano se ha vuelto obsoleto y las autoridades locales son incapaces de desarrollar los mecanismos adecuados de coordinación para el transporte, el ambiente, la vivienda y la planeación espacial.

Además son altamente vulnerables a la corrupción que surge de presiones externas para la autorización de cambios de uso del suelo y la expedición de licencias de construcción, particularmente en aquellos gobiernos locales con las mayores limitaciones de recursos humanos y financieros.

¿A DÓNDE IR? HACIA LA REFORMA URBANA-METROPOLITANA

Gobernar las metrópolis para alcanzar un desarrollo urbano más equitativo, espacialmente ordenado y sustentable, significa lograr acuerdos sociales y políticos, organizados en marcos de planeación coherentes, basados en conocimiento de frontera y orientados a visiones de gobernanza de largo plazo.

México puede ofrecer, si no ejemplos de buenas prácticas, sí una gama de nuevas ideas que han sido ampliamente debatidas por las últimas tres legislaturas federales, los políticos, los académicos y toda suerte de actores sociales durante los últimos diez años, que constituyen la base legal de la reforma urbana-metropolitana que empieza a tomar forma con la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Si bien algunas de las ideas clave se refieren claramente al sistema urbano y no a la gobernanza metropolitana, creemos que las metrópolis son, antes

que nada, ciudades, si bien más complejas. Por ello, desde la perspectiva de la planeación y la gobernanza, las metrópolis se ubican primordialmente en la esfera de los gobiernos locales, aunque se reconoce el importante papel del ámbito estatal/regional de gobierno.

Desde este punto de vista, promover una reforma metropolitana implica también una reforma urbana que incluya todos los fenómenos que conforman la complejidad de las ciudades y las metrópolis. Algunas ideas centrales para una reforma urbana-metropolitana:

- Una gobernanza metropolitana de fondo requiere, en primer lugar, el reconocimiento legal y la regulación de las zonas metropolitanas; en el mismo sentido, el sistema de planeación urbana debe reconocer a los municipios como las jurisdicciones territoriales básicas que conforman las metrópolis y las regiones. De ahí que un primer paso es tener claridad conceptual sobre las ciudades y metrópolis desde las perspectivas, legal, espacial y estadística, porque ninguna de las dos cuenta con una definición desde los ámbitos nacional o local de planeación. Como consecuencia de lo anterior, una gran dificultad para planificar ciudades y zonas metropolitanas bajo los sistemas actuales surge porque, además de carecerse de una definición técnica y legal, la única entidad espacial reconocida legalmente es el municipio y, para efectos estadísticos, éste y las Áreas Geográficas Estadísticas Básicas (AGEB). Es más, el concepto de centro de población que es el más cercano al de ciudad y que es regularmente utilizado en el sistema de planeación espacial, no es generalmente utilizado para delimitar ciudades y zonas metropolitanas, por lo que no puede considerarse legalmente válido para determinar las fronteras urbanas y metropolitanas para todo tipo de decisiones de política pública. Como resultado, muchas ciudades y metrópolis aplican metodologías y criterios diferentes para su delimitación territorial y persiguen objetivos diferentes que no son necesariamente reconocidos por todas las instituciones públicas responsables de tomar decisiones en los territorios.
- La gobernanza metropolitana requiere también una estrategia nacional rigurosa e inclusiva para inducir la participación y colaboración entre municipios. Implica reconocerlos como los actores públicos principales en la construcción de la gobernanza metropolitana, convirtiéndolos en los responsables del sistema y en la toma de decisiones relativa a la delimitación territorial y a la formulación y ejecución de los planes y programas. Igualmente, los arreglos para facilitar acciones conjuntas y proyectos coordinados entre gobiernos locales, deben ser sujetos de promoción y regulación. Desde esta perspectiva es necesario que los

planes municipales de desarrollo urbano deriven de los metropolitanos, a fin de construir primero visiones participativas de la totalidad (metrópoli) y después de sus elementos (municipios). Es también necesario hacer obligatoria la coordinación interestatal e intermunicipal en las zonas metropolitanas, promoviendo y premiando las políticas y proyectos intermunicipales que tengan una clara perspectiva metropolitana.

- Es fundamental aclarar legalmente las atribuciones de los tres ámbitos de gobierno con relación a la gobernanza y la planeación espacial. La política mexicana y las políticas públicas están fuertemente influenciadas y son dirigidas por propósitos electorales. Es por ello que el gobierno federal se concentra en desarrollar y ejecutar programas que se aplican directamente en las localidades pobres con enfoques asistencialistas, involucrándose en todo tipo de acciones y problemas urbanos locales, aunque al mismo tiempo tiene enormes carencias en la promoción e instrumentación de políticas y estrategias nacionales relativas a la coordinación y desarrollo urbano y metropolitano, a la sostenibilidad de las ciudades, la movilidad o la vivienda, entre otros temas espaciales sensibles.
- Resulta fundamental reconocer oficialmente el derecho de todos los ciudadanos a una ciudad más equitativa, sustentable, democrática y segura, donde los derechos humanos de todos sean respetados. Desde que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los acuerdos internacionales firmados por el gobierno de México son ley, las reformas al artículo primero de la Constitución nacional reconociendo todos los derechos humanos, abren la puerta para el reconocimiento total del derecho a la ciudad como parte de la reforma urbana y de la nueva legislación del desarrollo urbano aquí comentada.
- Como se estableció anteriormente, las ciudades y metrópolis mexicanas enfrentan un proceso de expansión territorial muy desordenada e insustentable. Para enfrentar este problema, la gobernanza metropolitana debe orientarse a lograr un patrón espacial más consolidado y compacto, que debe ser formalizado legalmente en la nueva agenda legislativa. En este sentido, destacan tres ideas: *a)* otorgar prioridad a ocupar la tierra vacante dentro de las áreas urbanas; *b)* controlar la expansión de las periferias de las ciudades y metrópolis, y *c)* determinar polígonos de “suelo estratégico” en las ciudades a fin de localizar adecuadamente la vivienda y los equipamientos sociales para los estratos de menor ingreso, mejorando el control de los asentamientos irregulares y reduciendo su expansión.

- Para lograr un nuevo patrón territorial en ciudades y zonas metropolitanas, deben formularse políticas adicionales de nivel nacional para entender los espacios públicos, no sólo como instrumentos clave para ejercer el derecho a la ciudad, sino también para utilizarlos dentro de las ciudades como herramientas para avanzar hacia la ciudad consolidada y más compacta.
- Una política nacional de suelo urbano es necesaria para recuperar la función social del suelo en las áreas urbanas y para definir las responsabilidades de la propiedad inmobiliaria en el desarrollo urbano. Como se ha enfatizado, es necesario llevar a cabo una oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados en todas las ciudades para atender las necesidades de vivienda de los más pobres y, en este contexto, desarrollar una nueva política de vivienda social, para evitar más conjuntos habitacionales alejados de las ciudades y carentes de las amenidades urbanas que requieren de acuerdo a su población y que sean promovidos por el gobierno federal y aprobados por los gobiernos locales. La ocupación de los vacíos urbanos y el reciclaje de vivienda abandonada deberían ser políticas prioritarias para los tres ámbitos de gobierno, apoyadas por el sistema de planeación e incentivadas con recursos públicos.
- La base de una gobernanza territorial efectiva es la participación real y corresponsable de los ciudadanos, las organizaciones sociales y las empresas en la planeación urbana y en la toma de decisiones cotidiana sobre los asuntos que afectan a la comunidad. Pero un enfoque de esta naturaleza no sólo debe quedar formalizado en la legislación, sino que debe ser parte de las estructuras e instituciones públicas, como son los institutos de planeación, los observatorios urbanos, los consejos consultivos y deliberativos, las instituciones de coordinación intermunicipal, las empresas público-privadas para la movilidad, la infraestructura, entre otras entidades.
- Dado que buena parte de los planes y programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas no son considerados como instrumentos reales de toma de decisiones por los políticos, los funcionarios y otros actores sociales, sus contenidos y metodologías tienden a carecer de la fuerza y el compromiso que requiere una efectiva transformación socioespacial. Adicionalmente, los planes y programas relativos al ordenamiento urbano, la planeación ambiental y los correspondientes al desarrollo local, tienen su propia legislación y estructuras de administración pública; consecuentemente, el factor común entre ellos es su pobre alineamiento y su sistemática descoordinación, a pesar de

que los tres atienden una única realidad socioespacial. Por esto, es fundamental para la reforma urbana poner atención a la necesaria alineación y coordinación de los tres sistemas de planeación vigentes, que tienen aplicación en las ciudades y en las zonas metropolitanas. En paralelo, es necesario también asegurar la efectiva y corresponsable participación social en la planeación urbana y que la elaboración e instrumentación de los planes y programas tenga consecuencias jurídicas cuando es desviada por los servidores públicos o no respetada por cualquier actor social.

- Para resolver varios de los temas antes expuestos, es prioritario actualizar el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Urbano y la normatividad para la rendición de cuentas relativa a la planeación y gobernanza territorial.
- Finalmente, la puesta en marcha de estas profundas transformaciones del sistema de planeación y gobernanza territorial requerirán de nuevos instrumentos para el desarrollo urbano y la planeación del suelo, como es el caso de la captura y administración de las plusvalías en las ciudades, las acciones de mejoramiento urbano que resultan del desarrollo inmobiliario, el impuesto predial flexible, los derechos de desarrollo y nuevas oportunidades profesionales como el “urbanizador social”, entre otros.

REFLEXIONES FINALES

En conclusión, la gobernanza urbana-metropolitana en México debe ser construida porque la crisis socioespacial tiende al agudizamiento. Esto sólo se logrará si todas las fuerzas sociales trabajan de manera conjunta para hacer efectiva la reforma urbana.

Como ha sido ampliamente reconocido, el siglo XXI es el de las metrópolis (OCDE, 2015). Hoy, la gobernanza y la planeación espacial con visión de largo plazo es tan importante como las políticas macroeconómicas o la política social y, sin embargo, no han sido reconocidas ni consideradas prioritarias por los tres ámbitos del gobierno mexicano.

La reforma del territorio mexicano debe ser considerada como un hito para la seguridad nacional y para el desarrollo económico del país, porque prácticamente todas las decisiones importantes relativas al desarrollo, se toman en las ciudades y tienen consecuencias en el espacio, afectando especialmente a las grandes zonas metropolitanas, haciendo de ellas arenas para el desarrollo o para la ruptura social.

BIBLIOGRAFÍA

- Altshuler, A.; Morrill, W.; Wolman, H.; Mitchell, F. (1999), *Governance and Opportunity in Metropolitan America*, Washington D.C.: National Academy Press.
- Andersson, M. (2014), *Metropolitan Governance Study, Part A, Review of literature for GIZ and UN-Habitat*.
- Carruthers, R.; Dick, M.; Saukar, A. (2005), "Affordability of Public Transport in Developing Countries", *Transport Papers Series TP-3*. Washington D. C., World Bank, disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17408>>, License: CC BY 3.0 IGO.
- CENTRO EURE SC. (2013), *Documento ampliado del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018* (primera versión), México, DF
- CENTRO EURE SC. (2015), "Programa regional metropolitano de Mérida (propuesta)", *Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida.
- Corral y Becker, C. (2000), "México 2020, Un enfoque territorial del desarrollo, Vertiente Urbana, Síntesis Ejecutiva", México, *Secretaría de Desarrollo Social, Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM*, disponible en <<http://www.sociologia.uson.mx/lecturas/mexico2020urbana.pdf>>.
- Eibenschutz, R.; Goya, C. (coords). (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006, Dimensión, características y soluciones*, México, DF, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, SEDESOL, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, CDMX.
- Fleischmann, A. (2000), "Regionalism and City-County Consolidation in Small Metro Areas", *State & Local Government Review*, 32 (3), 213-226.
- IMCO (2012), *Índice de Competitividad Urbana, 2012*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en <<http://porciudad.com/paradondevives.org/contacto>>.
- IMCO (2014), *Índice de competitividad Urbana, 2014*, CDMX, México, IMCO.
- Iracheta, A. (2010), "Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana", En Álvarez Enriquez, L., Sánchez-Mejorada Fernández, C.; San Juan Victoria, C. (Coord.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, pp. 51-67, CDMX, México, UNAM, UAM-Azcapotzalco, INAH, Juan Pablos Editor.
- Iracheta, A. (2014), *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*, CDMX, México, CIDE-CLEAR, SHyCP, IDB, CENTRO EURE.

- Iracheta, A. (2015), *Índice de deterioro de la vivienda social en México (INDH)*, Reporte general del diagnóstico de 36 conjuntos habitacionales con altos niveles de vivienda abandonada en México, CDMX, elaborado por Centro EURE para INFONAVIT, (en prensa).
- Medina, S. (2012), *La importancia de reducción del uso del automóvil en México, Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*, CDMX, México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP).
- Metropolis (2014), Comparative Study on Metropolitan Governance.
- OECD (2015), *Governing the City*, disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>>.
- ONU-HABITAT (2015), *Reporte del estado de las ciudades de México, Camino hacia la prosperidad urbana* (primera versión).
- Ostrom, V. C.; Tiebout, C.; Warren, R. (1961), The Organization of Government in Metropolitan Areas, A Theoretical Inquiry, *The American Political Science Review*, 55 (4), 831-842, disponible en <<https://doi.org/10.1017/S0003055400125973>>.
- Ostrom, V. C.; Parks, R. (1999), Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs, Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organizations, en McGinnis, M. (Ed.) *Polycentricity and Local Public Economies, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, (284-305), Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press.
- Rusk, D. (1993), *Cities without Suburbs*, Woodrow Wilson Center Special Studies, Washington D. C., the Woodrow Wilson Center Press.
- Savitch, H. V.; Vogel, R. (2000), Introduction, Paths to New Regionalism, *State & Local Government Review* 32 (3), 158-168.
- Topelson, S. (mayo 2012), *Modelos de ciudad, compacta vs ciudad dispersa*, Presentación en el Foro Mundial de Desarrollo Urbano, Culiacán, Sinaloa,
- World Bank (2015), *Mexico, Urban Review*, Presentación, Morelia, Michoacán 17.03.16.

CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DE LA ECONOMÍA Y POLÍTICAS REGIONALES Y URBANAS EN MÉXICO

NORMAND EDUARDO ASUAD SANÉN*

ANTECEDENTES

Hoy en día la concentración económica en el espacio (CEE) es un paradigma dominante en la explicación del desarrollo económico y social desde diversas perspectivas teóricas: nueva teoría del crecimiento económico, nueva teoría del comercio internacional, nueva geografía económica, neoschumpeterianos, teorías del desarrollo local, teoría de la organización industrial y *clúster*.¹

Las políticas de desarrollo consideran como aspecto central el papel determinante que juega la CEE en el desempeño económico a través de unas cuantas regiones y ciudades.

Los casos exitosos de crecimiento económico y desarrollo de la Unión Europea (UE) y de China, sustentan sus políticas considerando la concentración económica como eje del cambio y la delimitación precisa de zonas económicas especiales para la instrumentación de políticas, destacando las zonas de exportación en China y las áreas económicas con fines de desarrollo y planeación en la Unión Europea.

Existe suficiente evidencia empírica que muestra que unas cuantas regiones económicas y ciudades concentran la mayor parte de la producción y el consumo tanto a nivel nacional como internacional. La tendencia de las economías nacionales a integrarse económicamente en bloques comerciales y uniones regionales muestra la importancia de las regiones supra-

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM y coordinador del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Urbano Sustentable, CEDRUS. El autor agradece al pasante en economía, William Ismael Sughriza Martínez por el apoyo en la elaboración de las estadísticas y de su revisión.

¹ Véanse Paul Romer (1990 y 1986); Lucas (1988); Armstrong y Taylor (2000).

nacionales. Se acepta que la principal característica de la distribución de la actividad económica sobre el espacio es su concentración, que generalmente adopta un patrón espacial de centroperiferia.

La configuración económica de las regiones y de su territorio, constituido por sistemas de ciudades y redes de transporte que las vinculan, es consecuencia directa de la concentración económica espacial y de sus efectos en sus áreas de influencia.

Las políticas de desarrollo de países y de regiones subnacionales y supranacionales toman como esenciales la estructuración y la funcionalidad económica del territorio mediante el sistema de ciudades y redes de transporte y comunicación que las vinculan, así como por sus sistemas locales de desarrollo.

A pesar de la abundante evidencia empírica internacional y de las propuestas teóricas y políticas existentes, en nuestro país la explicación del desempeño de las economías subnacionales y de la política económica toma como unidades de desempeño a las entidades federativas y municipios del país. De ahí que las políticas y planes, así como su normatividad, se orienten al desarrollo de planes estatales y municipales. Esta orientación se muestra en la expedición en 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuyos artículos 10, 11, 12 y 13 establecen los principios y lineamientos por los que los estados y municipios deberán coordinarse en materia de planeación de los asentamientos. Asimismo, los artículos 31, 32, 33, 34 y 35 integran la cuestión del desarrollo metropolitano, la cual debe ser regulada y promovida de manera conjunta entre la federación, los estados y los municipios.² Finalmente, la Ley de Planeación vigente, en sus artículos 32, 33, 34, 35 y 36, establece la necesidad de coordinar las acciones federales y las estatales en aras de alcanzar los objetivos de planeación.

La importancia económica del desarrollo urbano metropolitano se observa con la evolución de los indicadores del proceso de metropolización publicados por la Comisión Nacional de Población (CONAPO). En 2010 se identificaron 59 zonas metropolitanas, integradas por 367 municipios en 29 entidades federativas. Es interesante que se observa que sólo una zona metropolitana supera los cinco millones de habitantes, mientras que 48 son menores al millón de habitantes, lo que habla de la elevada concentración demográfica en México.

En estas 59 zonas metropolitanas, residen 63.8 millones de personas, lo que representa el 56.8% de la población nacional. Con respecto a 2005, esto representa la inclusión de tres zonas metropolitanas (Celaya, Teziutlán y

² Véase <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_ref08_28nov16.pdf>.

Tianguistenco) y 22 municipios/delegaciones más, así como el incremento en 5.9 millones de habitantes metropolitanos.

Asimismo, CONAPO estima que para el 2025 las zonas metropolitanas de Aguascalientes, Cuernavaca, Chihuahua, Cancún, Tampico y Saltillo habrán superado el millón de habitantes, en tanto que el crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) será marginal.

CUADRO I
PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN CIUDADES MAYORES
A UN MILLÓN DE HABITANTES

Zona Metropolitana	2016	2021	2024	2025
Valle de México	21.50	22.20	22.60	22.70
Guadalajara	4.90	5.10	5.30	5.30
Monterrey	4.50	4.80	5.00	5.10
Puebla-Tlaxcala	3.00	3.10	3.20	3.20
Toluca	2.20	2.40	2.50	2.50
Tijuana	2.00	2.10	2.20	2.20
León	1.70	1.80	1.80	1.80
Juárez	1.40	1.50	1.50	1.60
La Laguna	1.30	1.40	1.40	1.40
Querétaro	1.20	1.30	1.40	1.40
San Luis Potosí	1.10	1.20	1.20	1.20
Mérida	1.10	1.10	1.20	1.20
Mexicali	1.00	1.10	1.10	1.20
Aguascalientes	1.00	1.10	1.10	1.10
Cuernavaca	1.00	1.10	1.10	1.10
Chihuahua		1.00	1.00	1.00
Cancún			1.00	1.00
Tampico			1.00	1.00
Saltillo				1.00

FUENTE: estimaciones del CONAPO con base en Proyecciones de la población de los municipios de México, 2010-2030.

A pesar de que el desarrollo urbano metropolitano desborda los municipios que dieron origen a esos centros urbanos, al estar constituidos políticamente por varios municipios, la legislación vigente concibe al municipio libre y obliga a su planeación urbana aislada mediante el artículo 115 constitucional. Desafortunadamente, es el único instrumento de planeación espacial directa con que cuentan estas unidades y el país.

De ahí que las unidades político-administrativas y sus gobiernos estatales y municipales, por sus atribuciones en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, sean unidades económicas espaciales agregadas de la misma manera que se concibe a la economía nacional sin considerar sus diferencias al interior.

El análisis regional y urbano incluso se realiza tomando como unidades analíticas del desempeño económico a estados y municipios, además que las políticas públicas que se formulan y aplican toman como referentes el comportamiento de las economías estatales y municipales. Más aún, los problemas y obstáculos al desarrollo económico y social y su potencial se analizan a partir de unidades económicas políticas: Estado-nación, entidades federativas y municipios.

En parte, estas consideraciones se justifican debido a que estas unidades políticas proporcionan los datos estadísticos básicos del comportamiento económico y social a través de los censos económicos y de población, lo que permite explicar el comportamiento de la producción, consumo e intercambio de bienes y servicios de las economías subnacionales del país.

Más aún, la mayoría de los investigadores de economía regional y urbana del país tratan a las entidades federativas y los municipios como pequeñas economías nacionales, analizándolas de manera agregada y sin considerar la influencia que tiene el espacio en su comportamiento. De ahí que sus explicaciones macro y microeconómicas, basadas en una interpretación agregada de la economía nacional sin diferencias significativas en los espacios subnacionales, con predominio sectorial y dimensión temporal, se trasladen mecánicamente como explicaciones de las economías estatales y municipios, sin considerar la influencia e importancia de sus diferencias espaciales en su comportamiento económico y su desarrollo.

La política regional y urbana también se aplica a nivel estatal y municipal, predominando el enfoque sectorial de la economía, acotado políticamente, lo que limita considerablemente la comprensión de las particularidades que el espacio en sus diversas magnitudes propicia en el desempeño económico. Es evidente que el espacio influye en la actividad económica debido a la distribución heterogénea de las dotaciones de recursos naturales y factores. Por otra parte, la localización y cercanía de la actividad económica a

los mercados y a los medios de transporte es otro elemento fundamental que genera ventajas y desventajas.

Además, la concentración económica en el espacio es un elemento fundamental de la generación de economías de escala, desarrollo tecnológico y derrama de conocimiento de las empresas y de su reducción de costos de transporte por la proximidad y diversificación de los mercados. El no considerar estas diferencias a nivel agregado nacionalmente, es asumir que el espacio nacional es homogéneo o que sus diferencias no tienen importancia en el crecimiento y desarrollo económico y social de las regiones y ciudades del país.

En consecuencia, las políticas federales y su gestión se aplican a las entidades federativas y municipios nacionales, lo que representa serios problemas de eficiencia y efectividad en el funcionamiento económico y en el impulso al desarrollo.

En el mejor de los casos, el análisis regional y urbano destaca la trascendencia e importancia de incluir el análisis espacial en la economía, tomadores de decisiones y académicos lo consideran como un enfoque que depende esencialmente de las hipótesis planteadas por el investigador, o de políticas parciales, sin consecuencias para el desempeño y la formulación de la política económica.

Esta concepción no sólo no permite comprender a cabalidad el desempeño económico en el espacio, sino también limita la efectividad y eficiencia de las políticas públicas para impulsar el desarrollo de las economías subnacionales del país.

El desarrollo económico y social en el espacio subnacional del país se caracteriza por su heterogeneidad y asimetría. Su principal característica es el crecimiento económico desequilibrado, que ha dado lugar a la formación de nodos de actividad económica que se caracterizan por su elevada concentración económica espacial al interior de las entidades federativas y los municipios, e incluso en el exterior, al haber casos que la actividad económica se distribuye entre entidades federativas diferentes, superponiéndose sobre ellas. A pesar de ello, la gestión de la política económica se realiza a través de las unidades político-administrativas, asumiendo que se comportan como unidades económicas-espaciales.

El modelo de desarrollo y de la política regional y territorial que se ha llevado a cabo durante los últimos 20 años, requiere hoy en día revisar la gestión de la política regional y urbana, particularmente en lo referente a las unidades espaciales de decisión, para la cabal comprensión de la economía en el espacio y en la instrumentación de las políticas para su consecución.

La concentración económica y su dinámica han conformado unidades económicas espaciales que difieren de las unidades político-administrativas,

propiciando la reconfiguración económica regional y territorial, lo cual hace imperativa la necesidad del cambio y orientación de la política de desarrollo regional y territorial hacia esas áreas, a fin de impulsar con integralidad y atribuciones específicas el proceso de desarrollo de las economías subnacionales del país.

El nuevo modelo de desarrollo de la economía nacional, basado en la apertura de la economía mexicana y en el papel estratégico de las exportaciones, ha reconfigurado el desempeño de la economía en el espacio, reforzando sus problemas estructurales al conformar unidades económicas espaciales que difieren de las unidades políticas, sin que las políticas económicas tanto agregada como regional y urbana les preste atención.

Desde esta perspectiva, se considera esencial para la eficiencia y eficacia de la política económica a nivel subnacionales y del desarrollo integral del país, la cabal comprensión del desempeño económico en el espacio y una gestión espacial de la política económica y del desarrollo, acorde con la naturaleza del espacio económico de México.

De acuerdo con esta concepción, la interrogante que se plantea es: ¿qué efectos ha propiciado la concentración económica en las entidades federativas del país en la configuración regional y territorial y en el crecimiento económico de las entidades federativas del país de 2003 a 2014?

OBJETIVOS DEL CAPÍTULO

El principal propósito de este capítulo es identificar el efecto de la concentración económica espacial en el crecimiento económico de las entidades federativas del país; mostrar cómo dichas concentraciones reconfiguran regional y territorialmente el comportamiento de las llamadas economías estatales y municipales, además de identificar los requerimientos de cambio en el análisis y gestión espacial de la orientación de las políticas regionales y urbanas del país, a fin de atender los problemas estructurales que presentan el desarrollo económico y social de las economías subnacionales de México.

Cabe aclarar que, desde esta perspectiva, se está elaborando una propuesta para instrumentar estos cambios mediante una regionalización geoeconómica del país, que identifica las subregiones económicas y las unidades económicas espaciales por su funcionamiento económico regional y territorial, precisando las unidades político-administrativas involucradas, así como las formas de gestión espacial de la política de desarrollo de los espacios subnacionales del país.

Lo que en este capítulo nos interesa en particular es lo siguiente: 1) identificar y caracterizar el crecimiento de la concentración económica espa-

cial y su efecto en el desempeño económico de las entidades federativas del país; 2) mostrar el peso e importancia de las unidades económicas espaciales en la conformación regional y territorial del país; 3) identificar requerimientos y proponer cambios en el análisis, formulación y gestión espacial de las políticas regionales y urbanas en México.

CONCEPCIÓN E INTERPRETACIÓN

Conceptos básicos

El crecimiento económico del país en el espacio nacional no se da de manera homogénea y acotada a entidades político-administrativas, estados o municipios; por el contrario, se caracteriza por dar lugar a la formación de nodos de actividad económica en unas cuantas áreas geográficas que económicamente interactúan entre sí, dando lugar a la producción, el intercambio y el consumo entre ellas.

Un nodo económico se define como un lugar en el espacio económico ocupado por un sitio económico dominante, cuya principal característica es vincular una serie de sitios económicos que se conectan y compiten entre sí. Por sitio económico se comprende el lugar geográfico en el que la actividad económica se concentra y se lleva a cabo, en el que los agentes económicos producen, intercambian y consumen bienes y servicios.

De hecho, los nodos constituyen unidades económicas espaciales al interior del espacio nacional que se caracterizan por su elevada densidad económica y poblacional, y por desempeñarse funcionalmente como lugares que integran un conjunto de actividades económicas, espacialmente acotadas, a las cuales confluyen flujos de actividad económica, por lo que se desempeñan como áreas de mercado en las que se concentran la producción y el consumo.

La importancia económica de estos nodos depende de la interacción económica que realizan entre ellos, lo que depende de su vinculación y el tipo de relación de mercado de complementariedad, conexión y/o competencia.

De tal manera que se distinguen por la elevada concentración económica y poblacional en el espacio nacional, conformando espacios económicos subnacionales, además de contribuir significativamente a la producción, el intercambio y el consumo de la zona geográfica en la que se encuentran localizados; algunos nodos destacan por su importancia incluso a nivel nacional.

Las interacciones económicas entre sitios económicos dan lugar a la formación del espacio económico, que consiste en el conjunto de sitios económicos y las interacciones que realizan entre sí en un espacio geográfico dado. La conformación de un espacio económico requiere como condición la existencia de cuando menos un par de sitios económicos.

De hecho, estos nodos forman economías subnacionales en el espacio geográfico nacional, que se caracterizan por su contribución nacional a la producción, intercambio y consumo de esos sitios económicos y cuyos impactos dan lugar a diferencias significativas en el nivel de vida de la población residente. Naturalmente, el espacio económico que forman no coincide con el espacio político constituido por estados y municipios. Además, las atribuciones políticas en materia de asignación de recursos y desarrollo económico no son suficientes para impulsar y dirigir el proceso de desarrollo de las economías subnacionales del país.

La categoría principal del enfoque de la dimensión espacial de la economía es la de espacio económico, y las categorías derivadas son las de *territorio* y *región económica*. El espacio económico (constituido por sitios y sus interacciones) da lugar al territorio económico que se expresa espacialmente de manera agregada en las ciudades y los medios de transporte que las vinculan entre sí y con las áreas rurales. Las regiones económicas se integran por el territorio económico, destacando una ciudad central como nodo y el resto como áreas de influencia.

Las interacciones de las economías subnacionales del país son el resultado del desempeño económico sectorial en las diversas áreas geográficas del país, lo que da lugar a la formación del espacio económico, que territorialmente se configura por su sistema de ciudades y las redes de transporte que las articulan.

La conformación del espacio económico da lugar de manera directa al territorio económico, que consiste en las modificaciones y construcciones de un espacio artificial construido por el hombre, indispensable para llevar a cabo la actividad económica. Por tanto, el territorio económico consiste en los usos del suelo y los equipamientos que requiere la actividad económica para su realización, que genéricamente corresponden a territorios de producción, consumo e intercambio y que físicamente se expresan en los usos del suelo y en los equipamientos. De manera muy agregada, dan como resultado el surgimiento de ciudades y redes de transporte y comunicación que las vinculan.

En realidad, el territorio económico manifiesta la forma y el funcionamiento físico de la actividad económica en el espacio geográfico, mostrando su movilidad y dirección.

Las economías subnacionales no se acotan a las áreas político-administrativas, de hecho difieren y se superponen a ellas, dependiendo de la proximidad y complementariedad de los nodos económicos en el espacio nacional.³

No obstante, si las interacciones de los nodos en el espacio económico dan lugar a un patrón de distribución espacial de actividad económica de centroperiferia, se constituye una unidad económica espacial que se distingue por su funcionalidad económicamente integrada.

Estas unidades se distinguen porque su vinculación funcional y sectorial dan lugar a un nodo central y un área de influencia en el espacio, que territorialmente se expresa como una ciudad central, cuya importancia económica y poblacional, así como su área de influencia, se manifiesta en el espacio a través de una red de transporte que la vincula con el resto de las ciudades.

De hecho, este desempeño corresponde económica y espacialmente a un sistema económico espacial que, en función de su funcionamiento y tipo de vinculaciones, se diferencia en los siguientes tipos de unidades económico espaciales:

- 1) *Área económica funcional*, que es un área que se caracteriza porque su funcionamiento alude a un sistema muy simple, generalmente asociado a un nodo central, territorialmente caracterizada por una ciudad de mayor importancia que se localiza en un lugar central del espacio y cuya área de influencia inmediata es de poca importancia relativa, integrada por un sistema de ciudades o localidades articuladas por la red de transporte de manera convergente a su centro.
- 2) *Zona económica funcional*, que consiste en un conjunto de áreas económico-funcionales que destacan porque su funcionamiento se integra a partir de varios nodos, representados territorialmente por las ciudades de mayor tamaño, generalmente localizadas centralmente, con áreas de influencia vinculadas por la red de transporte, donde destaca la existencia de un eje lineal que las une mediante la red de transporte, dando lugar a la conformación de una franja que forma la zona, y territorialmente representada por el sistema de ciudades asociadas a un corredor de transporte.
- 3) *Región económica funcional*, que consiste en un conjunto de zonas económicas regionales, integradas por varios nodos económicos im-

³ Las diferencias entre regiones y países, en las que se señala el carácter económico natural de las regiones y el político-administrativo de los países, ha sido explícitamente mencionada por Krugman y Richardson, y tiene sus antecedentes en los trabajos de Lösch (1940). Véase Krugman (1986 y 1995) y Richardson (1986).

portantes, representados por las ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, la ciudad de mayor tamaño económico y poblacional, generalmente localizada en un lugar central, integra al resto de ciudades importantes mediante la red de transporte, que se caracteriza por su estructura espacial convergente a la ciudad de mayor tamaño.

CONCEPCIÓN, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

El crecimiento económico en el espacio es heterogéneo y se caracteriza por dar lugar a la formación de áreas de mercado que, como nodos económicos, vinculan a productores y consumidores mediante el intercambio, propiciando el desarrollo territorial.

El cambio en el crecimiento económico se expresa espacialmente por las transformaciones productivas dadas por el uso de la tecnología y el tamaño del mercado al que la producción se dirige.

No obstante, el comportamiento de las economías subnacionales, en gran medida dependen por el lado de la oferta, de las actividades que orientan y dirigen el proceso de formación y desarrollo de la estructura productiva local.⁴

Por el lado de la demanda, incide el tipo y localización del mercado que se atiende, que en parte se refleja por la concentración de la población en el sitio.

Cabe advertir que en este análisis es fundamental identificar el peso y la importancia de la existencia de actividades económicas espaciales asociadas al mercado local, regional, nacional e internacional y sus repercusiones para el mercado interno y el desarrollo regional y urbano de las economías subnacionales.

No obstante, dicho desempeño se expresa espacialmente en el crecimiento y desarrollo económico de las economías subnacionales, mediante las características y atributos del proceso de concentración-dispersión económica sobre el espacio geográfico y sus efectos territoriales y funcionales de esas economías. El crecimiento económico da lugar a la configuración y reconfiguración de las unidades espaciales funcionales, así como al desempeño y atributos del desarrollo económico y social de las economías subnacionales de un espacio nacional. De ahí que la hipótesis de trabajo que guía a la investigación sea la siguiente:

⁴ En los que tienen una influencia importante la dotación de recursos naturales, mano de obra y capital fijo aglomerado, así como la capacidad empresarial; además de la actividad económica localizada en dichos sitios y del desempeño de los mercados de insumos, materiales, mano de obra y en general de los bienes y servicios.

Pregunta

¿Qué efectos ha propiciado la concentración económica en las entidades federativas del país en la configuración regional y territorial y en el crecimiento económico de las entidades federativas del país de 2003 a 2014?

Hipótesis 1

La concentración económica en las entidades federativas del país ha dado lugar a la conformación de subregiones económicas que forman unidades económicas espaciales, que territorialmente se expresan en las principales ciudades y sus áreas de influencia, lo que ha determinado el crecimiento del PIB de las entidades federativas del país de 2003 a 2014.

La metodología que se emplea para la constatación de esta hipótesis de trabajo consiste en tres etapas: la primera corresponde a la caracterización del espacio natural del país y su relación con el espacio económico, estableciendo la importancia de los espacios naturales subnacionales y su influencia en la concentración económica espacial en las entidades federativas. En la segunda parte se proporciona evidencia empírica que da sustento a la hipótesis de trabajo mediante la formulación y la evaluación econométrica de panel de un modelo de concentración económica espacial en las entidades federativas del país, proporcionando evidencia empírica que muestra que el PIB por entidad federativa del país está en función de la concentración económica espacial, territorialmente reflejada por las principales ciudades y áreas de influencia de dichas entidades. Por último, se presentan la propuesta de cambio de la política sobre el análisis, formulación y gestión espacial de la orientación de las políticas regionales y urbanas del país, a fin de atender los problemas estructurales que presentan el desarrollo económico y social de las economías subnacionales del país

CONCENTRACIÓN ECONÓMICA ESPACIAL Y ESPACIO NATURAL,
POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y ECONÓMICO

Los espacios subnacionales naturales

El papel y la importancia de la concentración económica espacial es un aspecto ampliamente aceptado por la literatura internacional, en la que destacan para pronta referencia los trabajos de Paul Krugman y autores de la nueva geografía económica, así como el trabajo del Banco Mundial. En am-

bos trabajos se señala que la principal característica de la distribución espacial de la actividad económica es la concentración económica en el espacio, así como su papel fundamental en el crecimiento y desempeño de la economía.

La concentración económica espacial tiene sin duda sus orígenes en la influencia que tiene el espacio natural de acuerdo con el desarrollo tecnológico alcanzado sobre el desarrollo de actividades económicas y el bienestar de la población en cada sitio geográfico. El espacio geográfico natural y el creado por el hombre no es homogéneo, sus atributos difieren y presentan ventajas económicas diferenciales, de tal manera que existen zonas del espacio geográfico que ofrecen mayores beneficios que otras para el desarrollo de la actividad económica y para el asentamiento de la población, por lo que en ellas se concentra la mayor parte de la producción y el consumo de los países y del mundo.

Naturalmente, esas zonas presentan ventajas en cuanto a la dotación de recursos naturales al concentrar las mejores condiciones naturales, por su elevada disponibilidad de agua, suelos planos y fértiles, minerales localizados, condiciones de accesibilidad, localización, etcétera.

La distribución espacial desigual de elementos del medio físico implica ventajas económicas de unos sitios con respecto al resto. La disponibilidad de agua, zonas planas, accesibilidad a vías naturales de transporte, como ríos y litorales, así como condiciones favorables de temperatura y precipitación, son condiciones favorables que atraen a la actividad económica y la población. De esta manera, la actividad económica y los asentamientos humanos tienden a privilegiar su ubicación en ciertos sitios naturales y económicos, lo que da lugar a la concentración económica espacial y a la conformación de regiones y ciudades.

El espacio natural del país constituido por el territorio nacional, su forma fisiográfica, localización y orientación geográfica, así como por sus principales condiciones ecológicas, es un elemento condicionante para la formación y el desarrollo del espacio económico y de las economías subnacionales del país.

El país en principio está condicionado,⁵ primero por su localización geográfica en el continente Americano en su parte norte, dada por las coordenadas geográficas, lo que ubica al territorio nacional en el hemisferio

⁵ Cabe aclarar que no se considera que el espacio natural sea determinante del desarrollo de la actividad económica. No obstante, lo condiciona requiriendo desarrollo tecnológico y costos más elevados, por lo que de acuerdo con sus ventajas restringe la actividad económica y los asentamientos humanos, por la dotación de recursos y factores; además de las restricciones que presenta la superficie y forma del suelo y el relieve para su aprovechamiento productivo y su desarrollo social.

norte y occidental. No obstante, de acuerdo con su latitud y localización con respecto a las zonas geográficas de distribución de la temperatura del país, se encuentra la mayor parte al norte del Trópico de Cáncer a los 23 grados y 27 minutos de latitud norte, caracterizada climáticamente por una zona seca esteparia y desértica. Por otra parte, al sur del Trópico de Cáncer, el país —en su zona central y sur— se encuentra dentro de la zona de clima tropical lluvioso, con altas temperaturas y precipitaciones.

Además, la forma irregular del territorio nacional también es un elemento por considerar, ya que le da particularidades al espacio natural y al condicionamiento de la actividad económica y al desarrollo. La forma y distribución de la superficie de nuestro país se diferencia por su forma en el norte, centro y sur, además de las formaciones peninsulares de Baja California y Yucatán que la caracterizan.

El país se divide geográficamente en tres zonas: norte, centro y sur, y se caracteriza por un macizo continental alargado que se angosta de norte a sur, y porque la península de Baja California sigue esa dirección, mientras que la de Yucatán emerge de sur a norte. De ahí que una primera delimitación del espacio natural del país, atendiendo a estos criterios, sea la de dividir el país en esas tres grandes zonas geográficas y las penínsulas de Baja California y Yucatán.

Las implicaciones para el desarrollo económico y social del espacio natural, a pesar de la difundida creencia popular de la riqueza natural del país, presenta condiciones limitantes para el desarrollo económico, sobre todo debido a la localización geográfica por las grandes zonas climáticas, seca y tropical, además del predominio del relieve montañoso y la forma del territorio de la República mexicana, que se angosta de norte a sur.

La mayor parte del territorio se encuentra al norte de la zona climática del Trópico de Cáncer, lo que ocasiona que la mayor parte del clima sea seco, con 49% del total del territorio; por otra parte, 23% de clima es tropical subhúmedo, mientras que por efecto del relieve sólo 20% corresponde a climas templados subhúmedos. De ahí que sólo cuente con una zona favorable para los asentamientos humanos y para el desarrollo, la cual se localiza en la zona central del país.

Las características naturales del país son el resultado de procesos complejos fisicogeográficos, en los que la localización geográfica se combina —entre otros aspectos— con el relieve, la altitud y el clima, dando lugar a condiciones ecológicas diferenciadas y a la heterogeneidad natural del país. Estas condiciones ambientales se combinan tanto con la localización geográfica como por las formas del relieve, dando lugar a una superficie del espacio natural del país, predominantemente montañoso, ya que la mayor parte (70%) corresponde a ese tipo de relieve, mientras que el 30% restante

corresponde a mesetas, llanuras y valles. Además del predominio del relieve montañoso, su desigual distribución espacial da lugar a una distribución desigual de las zonas planas del país, en su mayor parte conformadas por mesetas, valles y llanuras del territorio nacional.

La meseta principal se encuentra al interior del país, entre los principales sistemas montañosos que corren de norte a sur: en el occidente la Sierra Madre Occidental y la Cordillera Neovolcánica; y en el oriente la Sierra Madre Oriental, que da lugar a la formación de un altiplano central, constituido por la mesa del norte y la mesa central. Además, esta conformación montañosa ocasiona una superficie con pendientes y altitudes entre cinco mil y dos mil pies sobre el nivel del mar, propiciando —por un lado— la formación de una estrecha llanura costera en todo el litoral del Pacífico, debido a la confluencia de las sierras occidentales del país anteriormente mencionadas, con la Sierra Madre del Sur, el Nudo Mixteco y la Sierra Madre de Chiapas. Por otro lado, en el oriente del país, la llanura costera del Golfo es más amplia y se extiende hasta la zona norte del Istmo y toda la península de Yucatán.

De ahí que el altiplano central y las llanuras costeras en ambos litorales correspondan en su mayor parte a las zonas planas, con las ventajas de esa forma de relieve en el país. No obstante, si se consideran las zonas climáticas con las zonas planas, la zona central en la mesa del sur presenta las mayores ventajas ya que, por una parte, la mesa del norte se encuentra localizada en una zona árida y seca y, por otra parte, la mayor parte del litoral del Pacífico es también árido y seco, incluyendo la zona al interior de los trópicos, mientras que la del Golfo en su mayor parte es una zona tropical húmeda.

La regionalización ecológica de SEDUE muestra las condiciones ambientales del espacio nacional natural, mostrando el predominio de las zonas áridas tanto en las zonas secas del norte del país como en las del trópico seco en el litoral del Océano Pacífico. Por su parte, las zonas templadas corresponden a mesetas y valles del interior, mientras que las tropicales húmedas se localizan en la franja costera del Golfo, desplazándose hacia el Istmo y la península de Yucatán.

Las condiciones climáticas y del relieve son importantes para el desarrollo económico y social, porque condicionan las actividades económicas por la disponibilidad de superficie y de agua, tanto para el aprovechamiento económico como para el desarrollo de los asentamientos humanos.

De acuerdo con las condiciones climáticas y el relieve se han conformado en el país diferentes regiones naturales con diversas restricciones y ventajas para el desarrollo económico y social, y los asentamientos humanos del país.

Destacan las diferencias de disponibilidad de agua del espacio nacional dividido por entidades político-administrativas, entre las que sobresalen —por un parte, por el alto abastecimiento— la Ciudad de México y el estado de Sonora; mientras que en la mayor parte del país el abastecimiento de agua se caracteriza por su escasa disponibilidad. Es de destacar que a pesar de que se tiene una mayor disponibilidad de agua en la zona centro del país, la mayor disponibilidad natural⁶ corresponde a la zona del litoral del Golfo, concentrándose en la zona sur, en la que por los escurrimientos y lo angosto del territorio se propician inundaciones y su aprovechamiento en lo general es limitado, si se compara con el predominio de las zonas secas del país y la escasez de la disponibilidad de agua.

Estas condiciones desiguales naturales para el desarrollo económico y social de las entidades federativas del país, muestra la heterogeneidad natural y desigualdad en el potencial natural del desarrollo del país a nivel subnacional.

La zona central del país, en la meseta del sur, es la que presenta mejores condiciones naturales del espacio nacional para el desarrollo, a pesar de que empieza a presentar serios problemas de disponibilidad de agua.

Esta zona, incluyendo la capital, concentra la mayor parte de las zonas templadas del país, que corresponde en el caso de la capital a 60.8% de su territorio, integrado por las entidades federativas del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y el Estado de México; y las de la región centro a 40.7% de su superficie, integrada por las entidades de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro y Morelos.

LOS ESPACIOS SUBNACIONALES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS Y LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA ESPACIAL

El espacio político-administrativo del país está dividido en 32 entidades federativas y 2,446 municipios, destacando su desigual distribución entre las entidades: mientras que Baja California tiene 5 municipios, Oaxaca, debido a diversos aspectos políticos y sociales, tiene 570.

No existe ninguna asociación entre las dotaciones de recursos del espacio natural del país a nivel subnacional y las de los municipios y entidades federativas, a pesar de que éstas son las unidades de gobierno y gestión de las políticas, tanto para el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial como para el desarrollo económico y social del país a nivel subnacional. Además, esta zona corresponde a la región centro del país que se localiza

⁶ La disponibilidad de agua de Sonora se asocia a la infraestructura hidráulica construida.

en la parte del sur de la altiplanicie mexicana, que se caracteriza por conformar una meseta plana con una altitud cercana a los 2,400 metros sobre el nivel del mar y formar geológicamente una cuenca lacustre cerrada con una extensión de 16,424 km², abarcando 100 municipios en los estados de México, Hidalgo y Tlaxcala y las 16 delegaciones de la Ciudad de México. Esta área se caracteriza por precipitaciones en promedio de 700 milímetros de agua de lluvia anual, con un clima templado con valores medios de entre 15 y 25°C. De tal forma que la conformación del relieve y la altitud dan lugar a la formación de la cuenca, proporcionando abundantes recursos de agua a sus habitantes.

Es de destacar que estas condicionales naturales nada tienen que ver con su pertenencia a las unidades político-administrativas, como tampoco tiene que ver la extensión y distribución del espacio económico nacional.

Estas diferencias económicas se muestran en la concentración económica espacial a nivel subnacional. Al considerar el producto interno bruto por entidad federativa, es clara su distribución desigual entre las 32 entidades federativas del país. Es notoria la primacía de la Ciudad de México y el Estado de México, al concentrar juntos una cuarta parte de PIBE total promedio, con el 26% del total. Por otra parte, sólo seis entidades concentran el 50% del PIBE promedio, mientras que el restante se reparte entre las otras 27 entidades federativas.

Además, es de destacar el peso económico e importancia de las zonas metropolitanas y las grandes ciudades en la economía de las entidades federativas, ya que como se observa en el cuadro 3, la participación del valor agregado por ciudades ocupa una proporción muy importante de dichas economías. De ellas destacan por su muy elevada participación la Ciudad de México, Aguascalientes y Mérida, mientras que la de menor participación corresponde a la ciudad de Zacatecas con 46% del total. Por otra parte, si bien el resto de ciudades en las entidades no destacan por su excesiva concentración, sí lo hacen integradas como sistema de ciudades, cuyo total participa con elevadas proporciones con respecto a la producción estatal, tal y como se observa en el cuadro 3.

El desigual peso de la producción no sólo se presenta a nivel nacional, sino también al interior de las entidades federativas, reflejado en el desproporcionado valor agregado que generan sus respectivas zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes, tal y como se observa en el cuadro 3.

Es de notar también el gran peso e importancia de la zona centro del país, ya que sólo la región megalopolitana del Valle de México⁷ —que es la

⁷ La región megalopolitana está constituida por la interacción económica de las principales ciudades de las siete entidades federativas de la región centro del país: Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Territorialmente, el centro

CUADRO 2
 PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA (PIBE).
 MILES DE MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2013

Periodo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio	Promedio %
Aguascalientes	1,212	1,266	1,296	1,381	1,503	1,509	1,433	1,522	1,589	1,677	1,728	1,921	1,503	1.05
Baja California	3,995	4,230	4,330	4,560	4,616	4,576	4,077	4,282	4,407	4,560	4,655	4,745	4,419	3.09
Baja California Sur	760	815	874	937	1,062	1,090	1,083	1,107	1,147	1,173	1,150	1,142	1,028	0.72
Campeche	10,475	10,596	10,385	10,143	9,476	8,672	7,808	7,540	7,265	7,148	7,211	6,867	8,632	6.04
Chiapas	2,481	2,384	2,403	2,484	2,525	2,583	2,567	2,710	2,794	2,847	2,809	2,948	2,628	1.84
Chihuahua	3,604	3,767	3,892	4,196	4,346	4,408	4,011	4,178	4,274	4,592	4,763	4,867	4,241	2.97
Ciudad de México	21,329	22,269	22,581	23,747	24,086	24,504	23,625	24,469	25,338	26,339	26,731	27,366	24,365	17.04
Coahuila	4,366	4,491	4,589	7,805	5,005	4,983	4,213	4,900	5,232	5,496	5,382	5,664	4,927	3.45
Colima	677	678	683	725	775	790	764	820	879	905	914	937	796	0.56
Durango	1,529	1,577	1,550	1,604	1,627	1,657	1,631	1,693	1,763	1,829	1,891	1,940	1,691	1.18
Guanajuato	4,384	4,510	4,546	4,776	4,887	5,030	4,817	5,172	5,482	5,709	5,946	6,232	5,124	3.58
Guerrero	1,827	1,926	1,952	1,995	2,049	2,083	2,012	2,119	2,145	2,181	2,188	2,284	2,063	1.44
Hidalgo	1,796	1,915	1,901	1,954	2,017	2,088	1,956	2,063	2,146	2,228	2,310	2,414	2,066	1.44
Jalisco	7,950	8,192	8,421	8,860	9,131	9,186	8,703	9,254	9,531	9,953	10,186	10,620	9,166	6.41

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Periodo</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio	Promedio %
México	10,484	1,738	10,994	11,507	11,847	11,981	11,387	12,268	12,834	13,400	13,652	14,020	12,093	8.46
Michoacán	2,945	3,010	3,060	3,205	3,283	3,347	3,170	3,298	3,433	3,520	3,595	3,822	3,307	2.31
Morelos	1,581	1,597	1,713	1,682	1,693	1,697	1,683	1,750	1,747	1,757	1,821	1,841	1,714	1.20
Nayarit	761	869	903	922	917	983	930	978	1,007	1,008	1,036	1,098	951	0.67
Nuevo León	8,039	8,498	8,854	9,468	10,046	10,240	9,527	10,252	10,698	11,138	11,250	11,630	9,967	6.97
Oaxaca	2,030	2,108	2,137	2,180	2,198	2,266	2,245	2,281	2,350	2,397	2,455	2,497	2,262	1.58
Puebla	3,959	4,059	4,282	4,472	4,658	4,690	4,326	4,700	4,934	5,242	5,193	5,264	4,648	3.25
Querétaro	2,121	2,279	2,433	2,584	2,716	2,783	2,703	2,874	3,089	3,183	3,200	3,464	2,786	1.95
Quintana Roo	1,442	5,569	1,637	1,744	1,929	2,030	1,857	1,951	2,061	2,157	2,253	2,329	1,913	1.34
San Luis Potosí	2,243	2,375	2,472	2,586	2,643	2,700	2,558	2,694	2,839	2,973	3,079	3,148	2,693	1.88
Sinaloa	2,682	2,847	2,857	2,950	3,056	3,164	3,031	3,127	3,188	3,302	3,341	3,408	3,079	2.15
Sonora	3,655	3,845	4,049	4,296	4,354	4,367	4,104	4,315	4,715	4,959	5,103	5,207	4,414	3.09
Tabasco	3,749	3,912	4,211	4,453	4,541	4,752	4,959	5,250	5,498	5,640	5,536	5,628	4,844	3.39
Tamaulipas	3,916	4,101	4,365	4,496	4,640	4,834	4,397	4,482	4,568	4,664	4,732	4,804	4,500	3.15
Tlaxcala	833	898	793	779	790	832	817	888	860	899	877	908	848	0.59
Veracruz	6,136	6,439	6,489	6,846	7,056	7,043	6,890	7,181	7,468	7,797	7,814	7,871	7,086	4.96
Yucatán	1,616	1,690	1,769	1,855	1,912	1,932	1,894	1,961	2,029	2,147	2,158	2,237	1,933	1.35
Zacatecas	1,014	1,057	1,057	1,121	1,159	1,264	1,305	1,447	1,449	1,487	1,469	1,556	1,282	0.90

FUENTE: tomado de Cuentas Nacionales de INEGI.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DEL IVACB DE LAS ZONAS METROPOLITANAS Y CIUDADES MAYORES
A CIEN MIL HABITANTES AL INTERIOR DE LAS ENTIDADES

<i>Entidad</i>	<i>Zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes</i>	<i>VACB 2014 %</i>
Aguscalientes	ZM de Aguscalientes	95
Baja California	ZM de Tijuana	61
	ZM de Mexicali	33
	Ensenada	4
Baja California Sur	Cabo San Lucas	69
	La Paz	36
Campeche	Ciudad del Carmen	98
	Campeche	1
Ciudad de México	ZM del Valle de México	100
Chiapas	ZM de Tuxtla Gutiérrez	23
	Tapachula	7
	San Cristobal de las Casas	3
Chihuahua	ZM de Ciudad Juárez	48
	ZM de Chihuahua	34
	Cuauhtémoc	4
	Delicias	3
	Hidalgo del Parral	2
Coahuila	ZM de Saltillo	41
	ZM de La Laguna	24
	ZM de Monclova-Frontera	17
	ZM de Piedras Negras	7
Colima	ZM de Colima-Villa de Álvarez	49
	Manzanillo	38
	ZM de Tecmán	11
Durango	ZM de La Laguna	42
	Victoria de Durango	34
Guanajuato	ZM de León	44
	ZM de Celaya	16
	Irapuato	12
	Salamanca	6
	ZM de Francisco del Rincón	3
	Guanajuato	2
	ZM de Moroleón-Uruguato	1
ZM de La Piedad-Pénjamo	1	

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad</i>	<i>Zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes</i>	<i>VACB 2014 %</i>
Guerrero	ZM de Acapulco	41
	Chilpancingo	11
	Iguala de la Independencia	7
Hidalgo	ZM de Tula	38
	ZM de Pachuca	22
	ZM del Valle de México	7
	ZM de Tulancingo	6
Jalisco	ZM de Guadalajara	80
	ZM de Puerto Vallarta	3
	ZM de Ocotlán	2
México	ZM del Valle de México	67
	ZM de Toluca	27
	ZM de Tianguistenco	2
Michoacán	ZM de Morelia	35
	Ciudad Lázaro Cárdenas	16
	ZM de Zamora-Jacona	9
	Uruapan	8
	ZM de La Piedad-Pénjamo	4
Morelos	ZM de Cuernavaca	70
	ZM de Cuautla	22
Nayarit	ZM de Tepic	56
	ZM de Puerto Vallarta	23
Nuevo León	ZM de Monterrey	94
Oaxaca	ZM de Tehuantepec	28
	ZM de Oaxaca	27
	San Juan Bautista Tuxtepec	12
Puebla	ZM de Puebla-Tlaxcala	79
	ZM de Tehuacán	3
	ZM de Teziutlán	1
Querétaro	ZM de Querétaro	79
	San Juan del Río	15
Quintana Roo	ZM de Cancún	56
	Playa del Carmen	23
	Chetumal	9
San Luis Potosí	ZM de SLP-Soledad de Graciano Sánchez	74
	ZM de Río Verde-Cd. Fernández	2

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad</i>	<i>Zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes</i>	<i>VACB 2014 %</i>
Sinaloa	Culiacán de Rosales	46
	Mazatlán	22
	Los Mochis	16
Sonora	Hermosillo	41
	Ciudad Obregón	11
	Heroica Nogales	6
	ZM de Guaymas	5
	Navojoa	4
	San Luis Río Colorado	2
Tabasco	ZM de Villahermosa	14
Tamaulipas	ZM de Reynosa-Río Bravo	45
	ZM de Tampico	26
	ZM de Matamoros	11
	ZM de Nuevo Laredo	9
	ZM de Tlaxcala-Apizaco	63
	ZM de Puebla-Tlaxcala	24
Veracruz	ZM de Veracruz	20
	ZM de Coatzacoalcos	19
	ZM de Poza Rica	12
	ZM de Orizaba	10
	ZM de Minatitlán	8
	ZM de Xalapa	6
	ZM de Córdoba	4
	ZM de Tampico	1
	Tuxpan	1
	ZM de Acayucán	1
Yucatán	ZM de Mérida	85
Zacatecas	Fresnillo	27
	ZM de Zacatecas-Guadalupe	19

FUENTE: elaboración propia con base en datos de CONAPO.

que tiene mayores ventajas naturales— concentra la mayor participación en la producción, empleo y población del país, ya que aporta 33% del PIB,

regional corresponde a la Ciudad de México y su área metropolitana, el cual se vincula con el llamado Sistema de Ciudades de la Corona Regional del Valle de México, que integran cinco zonas metropolitanas y siete núcleos urbanos. Véase Asuad Sanén (2000).

CUADRO 4
REGIÓN MEGALOPOLITANA DE MÉXICO

	PIB ¹	UE ²	Población total ³	Población urbana ⁴	Superficie (km ²) ⁵
Ciudad de México	2,736.59	415,481	8,851,080	20,116,842	1,495
Estado de México	1,402.02	534,838	15,175,862	2,328,934	22,351
Hidalgo	241.45	98,567	2,665,018	1,302,222	20,813
Morelos	184.15	84,651	1,777,227	1,477,578	4,879
Puebla	526.43	251,318	5,779,829	3,823,931	34,306
Querétaro	346.40	69,022	1,827,937	1,265,702	11,699
Tlaxcala	90.81	58,245	1,169,936	591,742	4,016
Total	5,528	1,512,122	37,246,889	30,906,951	99,559
Nacional	16,740	4,230,745	112,336,538	81,231,281	1,964,000
Participación	33%	36%	33%	38%	5%

NOTA: la Ciudad de México y Puebla, incluyen datos sobre los municipios que desbordan sus fronteras.

FUENTES: ¹ PIBE 2014, tomado de Cuentas Nacionales del INEGI; ² Censos Económicos 2014; ³ Encuesta Intercensal 2015; ⁴ Datos de CONAPO 2010; ⁵ Atlas INEGI.

contiene al 36% de las unidades económicas y es hogar del 33% de la población total y 38% de la población urbana del país, en poco más del 5% de la superficie territorial nacional.

Asimismo, la Zona Metropolitana del Valle de México —como centro regional de la región megalopolitana— es hogar de poco más de 20 millones de habitantes y aporta el 30% del valor agregado en el país. Su crecimiento económico y poblacional se ha mantenido a pesar de que se presentan restricciones ambientales y naturales significativas, como es la disponibilidad de agua y el suelo urbano.⁸

El PIBE se determina por las zonas metropolitanas y ciudades contenidas en cada una de las entidades. Esta relación se muestra con los índices de correlación entre el PIBE y el VACB de las zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes de cada entidad.

Para los tres años se observan correlaciones muy sólidas que reflejan la fuerte vinculación y aportación de las aglomeraciones urbanas para el des-

⁸ Durante mucho tiempo el abasto de agua de la ciudad se dio mediante la extracción del líquido del manto freático, localizado en el subsuelo de la ciudad. No obstante, debido al hundimiento de la ciudad por la extracción de agua del acuífero, se buscaron fuentes externas de abastecimiento, primero el Lerma y después el Cutzamala. Hoy en día, el problema de abastecimiento de agua es uno de los grandes retos del desarrollo de la región centro.

CUADRO 5

VACB POR ZONAS METROPOLITANAS Y CIUDADES MAYORES A CIEN MIL HABITANTES.
VALORES EN MILES DE MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2013

Entidad	Zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes	VACB 2004	VACB 2009	VACB 2014
Agascalientes	ZM de Agascalientes	29.8	45.1	46.1
Baja California	ZM de Tijuana	49.1	70.8	78.4
	ZM de Mexicali	32.9	51.5	41.5
	Ensenada	7.8	10.8	11.5
Baja California Sur	Cabo San Lucas	3.4	11.1	10.7
	La Paz	5.7	10.9	8.5
Campeche	Ciudad del Carmen	255.6	594.1	586.8
	Campeche	4.1	6.0	7.5
Ciudad de México	ZM del Valle de México	958.8	1,332.9	3,070.0
Chiapas	ZM de Tuxtla Gutiérrez	8.0	13.5	17.2
	Tapachula	3.2	3.8	5.4
	San Cristobal de las Casas	4.6	15.8	2.2
Chihuahua	ZM de Ciudad Juárez	57.9	62.9	66.4
	ZM de Chihuahua	35.4	62.9	47.5
	Cuauhtémoc	2.3	3.4	5.2
	Delicias	3.0	4.4	4.7
	Hidalgo del Parral	1.8	1.9	2.8
Coahuila	ZM de Saltillo	39.2	69.7	85.2
	ZM de La Laguna	24.6	39.6	50.6
	ZM de Monclova-Frontera	10.1	23.0	36.1
	ZM de Piedras Negras	4.5	6.7	13.7
Colima	ZM de Colima-Villa de Álvarez	4.2	-1.9	9.2
	Manzanillo	-2.9	5.0	7.2
	ZM de Tecmán	3.1	3.6	2.2
Durango	ZM de La Laguna	10.9	14.3	18.3
	Victoria de Durango	8.3	11.9	15.0
Guanajuato	ZM de León	54.4	58.8	92.3
	ZM de Celaya	14.5	24.2	2.2
	Irapuato	9.9	17.6	25.9
	Salamanca	8.5	14.3	13.4
	ZM de Francisco del Rincón	2.0	3.3	5.7
	Guanajuato	5.6	21.7	4.4
	ZM de Moroleón-Uruguato	1.4	1.7	2.1
ZM de La Piedad-Pénjamo	1.0	1.2	1.5	

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

Entidad	Zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes	VACB 2004	VACB 2009	VACB 2014
Guerrero	ZM de Acapulco	11.0	14.8	14.1
	Chilpancingo	1.9	3.0	3.7
	Iguala de la Independencia	1.3	1.9	2.5
Hidalgo	ZM de Tula	13.7	11.6	20.8
	ZM de Pachuca	10.1	10.6	12.0
	ZM del Valle de México	2.5	4.5	3.8
	ZM de Tulancingo	2.2	2.4	3.1
Jalisco	ZM de Guadalajara	145.7	218.9	224.2
	ZM de Puerto Vallarta	4.8	8.0	8.9
	ZM de Ocotlán	2.3	4.0	6.7
México	ZM del Valle de México	177.3	227.5	262.6
	ZM de Toluca	65.3	110.2	104.1
	ZM de Tianguistenco	1.9	5.5	8.5
Michoacán	ZM de Morelia	33.2	28.9	24.1
	Ciudad Lázaro Cárdenas	4.6	21.1	10.8
	ZM de Zamora-Jacona	3.0	4.1	6.2
	Uruapan	3.8	4.8	5.8
	ZM de La Piedad-Pénjamo	1.6	1.6	2.5
Morelos	ZM de Cuernavaca	29.3	31.2	34.8
	ZM de Cuautla	3.4	6.3	10.8
Nayarit	ZM de Tepic	6.9	12.3	10.5
	ZM de Puerto Vallarta	0.8	2.9	4.3
Nuevo León	ZM de Monterrey	241.2	350.0	461.0
Oaxaca	ZM de Tehuantepec	16.6	8.2	15.5
	ZM de Oaxaca	9.1	15.5	14.8
	San Juan Bautista Tuxtepec	0.0	5.1	6.5
Puebla	ZM de Puebla-Tlaxcala	80.3	110.6	135.9
	ZM de Tehuacán	5.4	6.0	15.5
	ZM de Teziutlán	1.5	2.2	1.9
Querétaro	ZM de Querétaro	37.5	66.1	81.9
	San Juan del Río	9.8	2.8	15.5
Quintana Roo	ZM de Cancún	18.2	22.3	26.5
	Playa del Carmen	4.7	13.2	10.9
	Chetumal	5.2	7.4	4.4
San Luis Potosí	ZM de SLP-Soledad de Graciano Sánchez	32	58.6	71.5
	ZM de Río Verde-Cd. Fernández	0.7	1.0	1.7

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

Entidad	Zonas metropolitanas y ciudades mayores a 100 mil habitantes	VACB 2004	VACB 2009	VACB 2014
Sinaloa	Culiacán de Rosales	18.2	27.6	30.4
	Mazatlán	8.5	12.8	14.5
	Los Mochis	7.3	11.3	10.6
Sonora	Hermosillo	25.2	58.3	74.8
	Ciudad Obregón	10.8	13.3	19.8
	Heroica Nogales	6.5	9.6	10.4
	ZM de Guaymas	3.2	8.2	9.6
	Navojoa	3.7	4.7	6.6
	San Luis Río Colorado	3.5	2.8	3.4
Tabasco	ZM de Villahermosa	27.6	37.7	41.7
Tamaulipas	ZM de Reynosa-Río Bravo	39.8	81.7	72.9
	ZM de Tampico	29.8	36.5	41.9
	ZM de Matamoros	17.4	16.4	17.9
	ZM de Nuevo Laredo	9.4	12.5	14.1
Tlaxcala	ZM de Tlaxcala-Apizaco	10.6	16.0	14.4
	ZM de Puebla-Tlaxcala	3.6	5.1	5.4
Veracruz	ZM de Veracruz	15.5	51.6	51.6
	ZM de Coatzacoalcos	15.9	63.7	49.0
	ZM de Poza Rica	7.3	34.1	29.1
	ZM de Orizaba	11.3	13.8	24.7
	ZM de Minatitlán	7.8	12.5	20.8
	ZM de Xalapa	8.8	15.6	14.6
	ZM de Córdoba	5.1	9.4	9.7
	ZM de Tampico	0.9	2.0	3.8
	Tuxpan	2.7	2.7	2.6
	ZM de Acayucán	1.1	1.2	2.2
Yucatán	ZM de Mérida	24.4	38.4	52.3
Zacatecas	Fresnillo	4.3	12.4	13.6
	ZM de Zacatecas-Guadalupe	4.3	6.1	9.7

FUENTE: elaboración propia con base en datos de censos económicos 2004, 2009 y 2014.

empeño de las entidades federativas. Para los tres años, los índices de correlación han sido superiores al 90%. No obstante, la asociación estadística entre el VACB y el PIBE no es suficiente para dar evidencia empírica rigurosa sobre el papel económico determinante de las ciudades como territorio económico que conforman los espacios subnacionales y determinan la producción de las economías de las entidades federativas del país. Sólo

muestra su asociación, de ahí que se requiera evaluar econométricamente dichas relaciones a fin de validar la hipótesis de trabajo de este capítulo, con el propósito de establecer las relaciones de causalidad entre la concentración económica y su expresión regional y territorial, y el comportamiento del PIB de las entidades federativas del país.

CUADRO 6
ÍNDICES DE CORRELACIÓN ENTRE VACB URBANO Y PIBE

2004		
	VACB	PIBE
VACB	1	
PIBE	0.903699794	1
2009		
	VACB	PIBE
VACB	1	
PIBE	0.945274871	1
2014		
	VACB	PIBE
VACB	1	
PIBE	0.930007639	1

FUENTE: elaboración propia.

Evaluación econométrica de la CEE de las entidades federativas de 2003 a 2014

La evaluación econométrica de la concentración económica espacial de las entidades federativas para ese periodo de estudio se realizó aplicando el modelo de CEE bajo el enfoque de la dimensión espacial de la economía y sus variables instrumentales (véase Asuad Sanén, 2007, capítulos 3 y 4). Los resultados del análisis del modelo de comportamiento del PIB de las entidades federativas como función de la concentración económica espacial, se validan de tal manera que la concentración económica en las entidades federativas del país ha dado lugar a la conformación de subregiones económicas que forman unidades económicas espaciales, que territorialmente se expresan en las principales ciudades y sus áreas de influencia, lo que ha determinado el crecimiento del PIB de las entidades federativas del país de 2003 a 2014. Más aún, permite inferir que estas unidades económicas espaciales conforman subregiones económicas y territorios, reflejados espa-

cialmente en las ciudades, lo que muestra su importancia como unidades espaciales relevantes para el comportamiento y el impulso de las economías subnacionales del país. Además, esta evidencia plantea una serie de requerimientos a la política económica y a las formas de gestión del desarrollo económico y social del país a nivel subnacional, debido a que las unidades político-administrativas difieren sustancialmente de las unidades económicas espaciales, que son las que determinan el crecimiento y desarrollo de las economías subnacionales del país.

PROPUESTAS DE CAMBIO EN EL ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL Y TERRITORIAL DEL PAÍS

- 1) Es evidente la necesidad de analizar la forma en que se desempeña y estructura la economía y el desarrollo territorial en los espacios subnacionales del país, más allá de los espacios político-administrativos, para formular tanto la política económica “espacializada” como la forma de su gestión.
- 2) La necesidad de regionalizar el funcionamiento de la economía y su desarrollo en los espacios subnacionales del país es impostergable, dado su papel esencial en el crecimiento y el desarrollo económico y social de esas áreas, así como los requerimientos de su desarrollo sustentable y ordenamiento territorial.
- 3) Los espacios políticos y sociales deben relacionarse con el espacio económico real y sus unidades económicas espaciales, a fin de identificar intereses, decisiones, sinergias y conflictos. La gobernanza y la coordinación de los grupos de interés debe de realizarse por el Estado en formas de colaboración de gobiernos locales que incluyen diversas unidades espaciales político-administrativas, ya sea estados y/o municipios, acotadas a la conformación subregional y territorial de la economía en los espacios subnacionales del país.
- 4) No todos los problemas económicos en las distintas regiones y subregiones del país son comunes a todas las entidades y municipios comprendidos, de ahí la necesidad de “espacializarlos” para diferenciar la política. Sin duda, algunos problemas de importancia rebasan las fronteras estatales y municipales y, en consecuencia, requieren vinculaciones administrativas de orden regional y territorial, no sólo coordinaciones eventuales sino gobiernos compartidos en áreas, zonas y regiones nodales de las economías subnacionales del país.
- 5) Es evidente que la política económica de un estado determinado o de un municipio, puede ser anulada por la ausencia de política, por su in-

- suficiencia o su falta de adecuación, en otro estado o en un municipio contiguo.
- 6) La planeación debe concebirse de manera estratégica, pero sustentada en una cabal comprensión de la forma en que se estructura y funciona la economía, y el desarrollo económico y social en los espacios subnacionales del país. Este principio tiene validez en términos prospectivos mediante la planeación regional y territorial que es utilizada en muchas partes del mundo.
 - 7) Es preciso encuadrar la política económica en su ámbito espacial, considerando el tipo de unidades espaciales económicas desde una perspectiva regional y territorial.
 - 8) En la Unión Europea y China, incluir el espacio en la planeación y el desarrollo es una práctica indispensable, además de que no se ha abandonado en Estados Unidos. En general, es una práctica común en las grandes ciudades del mundo desarrollado.
 - 9) La economía regional y urbana es un hecho, y se basa en vinculaciones reales que el propio sistema económico y social ha generado y en muchos casos fortalecido.
 - 10) Se propone que la política económica tenga una dimensión espacial y que tome como eje el crecimiento y desarrollo económico y social de las economías subnacionales del país, caracterizadas por el desempeño de las unidades espaciales económicas aquí tratadas.
 - 11) Esta dimensión espacial de la economía debe concebirse integralmente, tomándola como base e incorporando la política social, ambiental y territorial, así como su ordenamiento. La política de desarrollo económico y social integral debe plantearse a nivel subnacional y no por entidad federativa y municipios, sino por zonas, áreas y regiones nodales, tomando en cuenta el papel esencial que juegan las economías subnacionales para su desarrollo y el del país en su conjunto.
 - 12) El espacio político-administrativo asociado a dichos intereses no coincide necesariamente con las demarcaciones espaciales de la economía, de ahí la necesidad de adecuar las formas de administración y gestión de las unidades político-administrativas, estados y municipios, a las unidades económico-espaciales representadas por subregiones y territorios económicos.
 - 13) La regionalización económica y del desarrollo del país con base en sus economías subnacionales debería ser la base de la coordinación entre entidades estatales y municipales para la definición y la ejecución de la política económica y del desarrollo nacional. Su instrumentación requiere tomar como base una regionalización económica funcional

que precise las diferencias del desempeño de las economías subnacionales y proponga la forma de gestión más conveniente.

- 14) Por último, cabe aclarar que la instrumentación de esta propuesta está en proceso de elaboración, a través de una nueva regionalización geoeconómica del país, que identifica las subregiones económicas y las unidades económicas espaciales por su funcionamiento económico, precisando las unidades político-administrativas involucradas, los estados y municipios del país, así como las formas de gestión espacial de la política de desarrollo de los espacios subnacionales del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, Harvey y Jim Taylor (2000), “New Economic Geography Models of Trade”, en *Regional Economics and Policy*, Nueva York, Blackwell.
- Asuad Sanén, Normand Eduardo (2000), “Transformaciones económicas de la ciudad de México y su región en los inicios del siglo XXI, perspectivas y políticas”, en *Mercado de Valores*, 10 de octubre, México, Nafin, pp. 95-104.
- Asuad Sanén, Normand Eduardo (2007), “Ensayo teórico y metodológico sobre el proceso de concentración económica y espacial y su evidencia empírica en la región económica megalopolitana, 1976-2003 y sus antecedentes”, tesis doctoral, México, FE-UNAM.
- Banco Mundial (2010), *Informe del desarrollo mundial 2009*, Washington, D.C., BM.
- Callejón, María (2002), “El impacto de las nuevas teorías del crecimiento y la localización en la política regional”, ponencia presentada en las V Jornadas de Política Económica, 23 y 24 de mayo, Bilbao, Universidad de Barcelona.
- Cámara de Diputados (2016), *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_ref08_28_nov16.pdf>antecedentes.php.guarda1=Antecedentes>.
- Cámara de Diputados (2016), “LXI Legislatura del Senado de la República”, *Documento Vigente de la Ley de Planeación*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población (INEGI-Sedesol-Conapo) (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, México, INEGI.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población (INEGI-Sedesol-Conapo) (2015), *Perfil Sociodemográfico de México*, Aguascalientes, México, INEGI.
- Krugman, P. (1992), “Que es una nación” [p. 78], citado en “Regiones y países”, en H.W. Richardson, *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza, pp. 18-22.
- Krugman, P. (1995), “Cuestiones de economía regional”, en P. Krugman y M. Obstfeld, *Economía internacional, Teoría y política*, México, MacGraw Hill, pp. 211-232.
- Lösch, A. (1940), *The Economics of Location*, Jena, Fisher, Traducción al inglés, New Haver, Conn., Yale University Press, 1954.
- Lucas, Robert E. Jr. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp. 342.
- Presidencia de la República (2010), *Cuarto informe de gobierno, Datos Para el año 2008*, en <<http://www.informe.gob.mx/anexoestadistico/>>.
- Romer, David (2001), “Nueva teoría del crecimiento”, en D. Romer, *Macroeconomía avanzada*, Madrid, McGraw Hill, pp. 94-100.
- Richardson, Harry (1986), “Regiones y países”, en H.W. Richardson, *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza, pp. 18-22.
- Romer, Paul (1986), “Increasing Returns and LongRun Growth”, en *Journal of Political Economy*, núm. 94, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1002-1037.
- Romer, Paul (1990), “Endogenous Technological Change”, en *Journal of Political Economy*, núm. 98, octubre, Chicago, University of Chicago Press, pp. 71-102.

TERCERA SECCIÓN

PROBLEMÁTICA URBANA Y POLÍTICA DE DESARROLLO
SUSTENTABLE, EQUITATIVO Y DEMOCRÁTICO

LA URBANIZACIÓN EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

JAIME SOBRINO*

INTRODUCCIÓN

El crecimiento poblacional de México a lo largo del siglo XX atestiguó tres grandes fases que se relacionaron con la evolución económica del país, concentración de la población en áreas urbanas y distribución territorial de los asentamientos humanos. La primera fase abarcó el periodo 1900-1940, en donde la población total aumentó de 14 a 20 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 0.9%. Este escaso dinamismo demográfico fue producto de la conjunción de una alta tasa de natalidad y una significativa tasa de mortalidad. El grado de urbanización se elevó de 11 a 20%.¹ El desarrollo nacional en estos 40 años se caracterizó por la ruptura del modelo liberal de crecimiento económico, el movimiento revolucionario y emergencia del nuevo Estado nacional. La segunda fase ocurrió durante las cuatro décadas siguientes, 1940-1980, y se enmarcó en un modelo de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno. En esta etapa se lograron importantes tasas en el crecimiento de la riqueza nacional, al tiempo que la población se incrementó de 20 a 67 millones, con TCPA de 3.1%. Tal expansión demográfica obedeció a la permanencia de una alta tasa de natalidad y una drástica caída en la de mortalidad. La política económica de sustitución de importaciones y la inversión pública federal favorecieron la concentración de la población en áreas urbanas, algunas de las cuales rebasaron sus límites político-administrativos para iniciar procesos de con-

* Profesor-investigador, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

¹ El grado de urbanización es el porcentaje de la población residente en localidades de 15 mil y más habitantes con respecto a la total nacional.

formación metropolitana (Negrete y Salazar, 1986; Unikel, Ruiz y Garza, 1978:115-152). El grado de urbanización se elevó de 20 a 52%. La expansiva urbanización fue resultado del crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) y, sobre todo, la masiva migración interna desde áreas rurales hacia zonas urbanas. La distribución territorial de la población urbana se caracterizó por su concentración hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), cuyo monto demográfico ascendió de 1.5 millones de habitantes en 1940 a 14.5 millones en 1980, con lo que su participación respecto a la población total del país pasó de 8 a 22 por ciento.

La tercera fase comenzó en la década de los ochenta del siglo XX, en la cual ocurrió también un cambio obligado en la estrategia de crecimiento económico, debido al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el desbalance en las finanzas públicas. El nuevo modelo económico asumió las recomendaciones dictadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Oficina del Tesoro de Estados Unidos. Éste se orientó hacia la apertura comercial y menor peso del Estado en funciones económicas. Entre 1980 y 2010 el volumen demográfico del país se elevó de 67 a 112 millones de habitantes, con una T CPA de 1.7%. El descenso en el dinamismo de la población con respecto a la fase anterior se explica por la consolidación de la última etapa en el modelo de transición demográfica, es decir, la caída significativa en la tasa de natalidad y una baja tasa de mortalidad, así como por el repunte de la migración internacional, especialmente hacia Estados Unidos. A principios de los años ochenta el saldo neto migratorio del país hacia el extranjero era de poco menos de 200 mil personas al año, monto que ascendió a cerca de 600 mil para el primer lustro del nuevo milenio. Cabe mencionar que a partir del año 2005 el balance migratorio con Estados Unidos se redujo de forma significativa, habiendo años en los que prácticamente hubo el mismo número de emigrantes que de inmigrantes de retorno.

Por su parte, el grado de urbanización cambió de 52 a 63% entre 1980 y 2010. Las principales características de la urbanización nacional en esta tercera fase han sido las siguientes: 1) importante descenso en la dinámica poblacional de la ZMCM, la cual se transformó de ser el principal polo de atracción de flujos de migración interna, a ser el nodo con mayor expulsión absoluta de migrantes, para retomar un saldo positivo en la migración interna en el periodo 2010-2015; 2) significativo crecimiento poblacional en las aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes y las de mayor tamaño dentro del rango de ciudades intermedias (con población entre 100 y 999 mil habitantes), ubicadas tanto en la región Centro del país como en la Frontera Norte; 3) cambios en el patrón de la migración interna, con marcada disminución en su intensidad, y predominio de los flujos urbano-urbano;

4) consolidación de la dimensión metropolitana, propiciando un cambio en el país, de ser predominantemente urbano a preferentemente metropolitano; 5) emergente conformación de regiones urbanas, y 6) institucionalización de la planeación territorial en el país. Estos hechos están suficientemente documentados en la bibliografía especializada (Ariza y Ramírez, 2008; Garza, 2003; González y Pang, 1993; Ruiz, 1993; Sobrino, 1996).

El objetivo del presente capítulo consiste en realizar un estudio sobre las principales tendencias de la urbanización en México ocurridas a partir de la década de los ochenta del siglo XX. En la perspectiva teórica, el documento se sustenta en aportaciones de la ciencia regional en los temas de urbanización diferencial, ciclo del desarrollo urbano y regiones urbanas policéntricas. Desde el punto de vista instrumental, la información utilizada consiste en datos de los censos generales de población y vivienda de 1980, 1990, 2000 y 2010, así como de la encuesta intercensal 2015. En el corte territorial, las unidades de estudio son las 59 zonas metropolitanas definidas por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía al año 2010 (Sedesol, Conapo e INEGI, 2012), manteniendo su delimitación fija a lo largo del periodo de estudio, así como las áreas urbanas con 15 mil y más habitantes para cada recorte de tiempo.

El capítulo se divide en tres apartados, además de esta introducción. En el primero se analizan los patrones de la urbanización en México en el periodo 1980-2010, identificando las urbes con mayor crecimiento poblacional, absoluto y relativo, su ubicación geográfica, estructura económica y posición competitiva. En el segundo se presentan apuntes sobre la conformación de regiones urbanas en el país. En el tercero y último se ofrecen unas notas finales, a manera de resumen y propuesta de agenda sobre los principales lineamientos que debería asumir el país durante los próximos años en materia de política territorial. La encuesta intercensal ofrece información a las escalas geográficas, entidad federativa y municipio, pero no a la escala local, porque no es posible valorar el grado de urbanización de México para ese año, como tampoco la conformación del sistema urbano nacional.

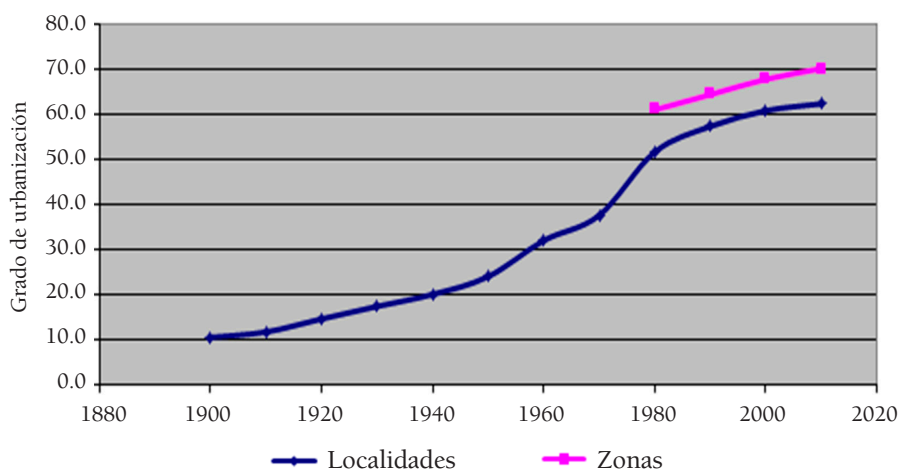
PATRONES DE LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO: 1980-2010

Entre 1900 y 2010 la población urbana del país se multiplicó 55 veces al pasar de 1.4 a 79 millones de habitantes. El comportamiento gráfico del grado de urbanización simuló una “s” alargada, mostrando mayor pendiente durante el periodo 1940-1980, por lo que este periodo se caracterizó por el mayor avance en la urbanización del país en toda su historia (véase la grá-

figa 1). Esta representación gráfica de “s” alargada en el grado de urbanización ha sido evidenciada por la mayoría de las naciones del planeta: Karl Davies fue el primero en proponerla para los países desarrollados (Davies, 1969), denominándola curva de urbanización o curva logística; más tarde, Alan Gilbert la confirmó para las naciones en desarrollo (Gilbert, 1993).

El grado de urbanización está asociado al crecimiento natural y al crecimiento social en las áreas urbanas, como también al aumento en el número de dichas localidades. La población urbana se distribuye entre un conjunto de localidades que conforman el sistema urbano nacional, las cuales son de diferente tamaño y van en un continuum desde pequeñas ciudades, ciudades intermedias y de gran tamaño. Para el caso mexicano, las ciudades pequeñas son aquellas con población entre 15 y 99 mil habitantes; las intermedias oscilan entre 100 y 999 mil habitantes, mientras que las grandes o millonarias, contienen un millón o más de habitantes (Poder Ejecutivo Federal, 1989; Ruiz, 1989).

GRÁFICA 1
MÉXICO: GRADO DE URBANIZACIÓN: 1900-2010



FUENTE: elaboración propia con información de los censos de población y vivienda.

La población urbana se multiplicó 55 veces entre 1900 y 2010, pero el número de áreas urbanas se elevó apenas 12 veces, de 33 a 384, lo que significa que el tamaño promedio de las ciudades se incrementó paulatinamente. En 1900, sólo dos ciudades (México y Guadalajara) tenían más de 100 mil habitantes, y la primera con 345 mil habitantes, concentraba 2.5% de la población total del país. Para 1940, las áreas urbanas se incrementaron a 55, de las cuales cinco eran de tamaño intermedio (Guadalajara, Monterrey, Puebla,

Mérida y Tampico), mientras que la Ciudad de México rebasó el millón y medio de habitantes, participando con 8% de la población del país. En 1980, el sistema urbano del país incluyó a 227 áreas urbanas, con 54 de tamaño intermedio: Guadalajara, Monterrey y Puebla con más de un millón de habitantes, y la Ciudad de México con más de 14 millones de habitantes, participando con 22% de la población total del país. Por último, en 2010 el número aumentó a 384, de las cuales 84 eran de tamaño intermedio, diez tenían más de un millón de habitantes (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Toluca, Tijuana, León, Ciudad Juárez, Torreón, Querétaro y San Luis Potosí), y la ZMCM rebasó los 20 millones de habitantes, es decir, 18% de la población total del país.

A la luz de estas tendencias de largo plazo de la urbanización de México durante el siglo XX, a continuación se detallará el estudio para el periodo 1980-2010, centrando el análisis en tres elementos: concentración de la población urbana por tamaño de localidad, redistribución de la población en el territorio y urbanización regional.

Población urbana y tamaño de localidad

En 1980 la población residente en ciudades y zonas metropolitanas fue de 37 millones de habitantes, mientras que en 2010 se incrementó a 81 millones. Esto significa que el monto se incrementó en poco más de 38 millones de personas y una T CPA de 2.2%. Por su parte, la población total del país acusó un ritmo de crecimiento inferior al de la urbana, 1.7% promedio anual, por lo que su participación avanzó de 55 a 72% (véase el cuadro 1).

La población urbana del país agrupa a los residentes de zonas metropolitanas y los que habitan en ciudades. Una zona metropolitana es un conglomerado territorial que incluye la superficie de municipios completos en los que existe una ciudad central y asentamientos humanos unidos físicamente a ésta, o que mantienen estrechos vínculos de interrelación con dicha ciudad central (Sobriño, 2003). En este documento se utiliza la delimitación de zonas metropolitanas propuesta por Sedesol, Conapo e INEGI (2012), según la cual en 2010 había 59 zonas metropolitanas en el país que aglutinaban 367 divisiones administrativas menores (Dame).² Por otro lado, las ciudades son aquellas localidades censales con una población de al menos

² La Dame central se definió como aquel municipio donde se localizaba la ciudad principal, de al menos 50 mil habitantes, que daba origen a la zona metropolitana, mientras que las Dame periféricas se delimitaron a través de dos grandes criterios: i) estadísticos y demográficos, y ii) de planeación y política urbana. Este último criterio no es del todo recomendable para estudios territoriales, puesto que incorpora municipios que en 2010 no tenían una localidad de al menos 15 mil habitantes, como tampoco significativos niveles de integración a la zona metropoli-

CUADRO 1
MÉXICO: POBLACIÓN TOTAL Y URBANA, 1980-2010

<i>Rubro</i>	1980	1990	2000	2010
<i>Miles de habitantes</i>				
Total	66 847	81 250	97 483	112 323
<i>Urbana</i>	36 739	51 491	66 649	81 231
Metropolitana	26 105	31 467	51 469	63 837
Citadina	10 634	20 024	15 153	17 394
<i>Porcentajes verticales</i>				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Urbana</i>	55	63.4	68.4	72.3
Metropolitana	39.1	38.7	52.8	56.8
Citadina	15.9	24.6	15.5	15.5

FUENTE: elaboración propia con información de los censos generales de población y vivienda.

15 mil habitantes y cuyo tejido urbano se encuentra por completo en el interior de una sola *Dame*.

Con base en la población urbana según tamaños de localidad, se tiene lo siguiente: en 1980 había cuatro zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, 49 áreas urbanas con tamaño intermedio y 175 de pequeño tamaño. En las localidades millonarias habitaban 18.4 millones de habitantes, mientras que en las intermedias había 12.8 millones y 5.5 millones en las pequeñas. Esto ya significaba un predominio de las urbes millonarias dentro del sistema urbano nacional, al concentrar 50% de la población urbana del país. Sin embargo, tal importancia era producida por el peso de la ZMCM, cuyo tamaño poblacional era 2.6 veces mayor con respecto a la suma de las otras tres metrópolis millonarias.

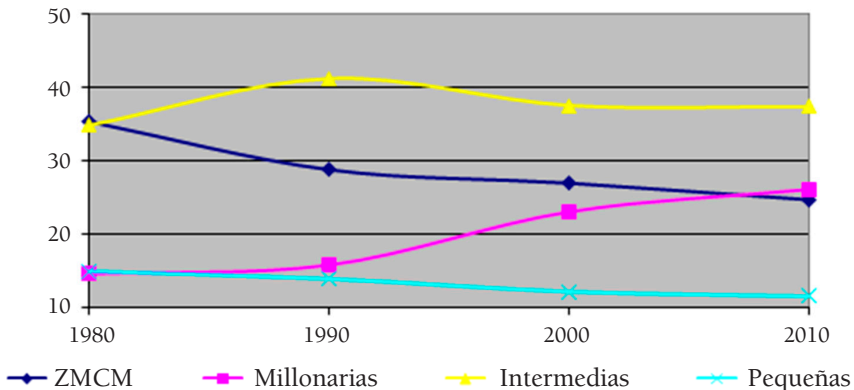
Para 2010 las metrópolis millonarias aumentaron a 11, en tanto que las áreas urbanas de tamaño intermedio avanzaron a 84 y las pequeñas a 289. En términos absolutos, el mayor incremento de áreas urbanas ocurrió en las de tamaño pequeño, mientras que en términos relativos el cambio más significativo fue en las millonarias, en donde su cantidad casi se triplicó. Asimismo, las ciudades fueron adquiriendo mayor presencia dentro del conjunto de las áreas urbanas de tamaño intermedio.

Entre 1980 y 2010 el patrón de concentración mostró una tendencia favorable hacia las urbes millonarias, las cuales albergaron en el último año

tana. No obstante estas deficiencias, se optó por utilizar dicha delimitación ya que constituye un esfuerzo intergubernamental para el reconocimiento del fenómeno metropolitano en México.

a 51% de la población urbana del país, contra 50% del primer año. Por su parte, las localidades de tamaño intermedio aumentaron su aportación en la población urbana de 35 a 37%, mientras que las pequeñas retrocedieron de 15 a 12% (véase la gráfica 2). El avance de las urbes millonarias en la concentración de la población urbana del país ocurrió tanto por el incremento en su número, como por el dinamismo demográfico exhibido en algunas de ellas. Sin embargo, la ZMCM mostró un comportamiento poblacional muy distinto, puesto que su T CPA estuvo por abajo de la registrada en el contexto nacional, de tal manera que su participación en la población urbana del país entre 1980 y 2010 se redujo de 35 a 25 por ciento.

GRÁFICA 2
MÉXICO: PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN URBANA
POR TAMAÑO DE LOCALIDAD: 1990-2010



FUENTE: elaboración propia con información de los censos de población y vivienda.

MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN: MIGRACIÓN INTERNA E INTERNACIONAL

Todo cambio poblacional es producto de la combinación de dos componentes: crecimiento natural (diferencia entre nacimientos y defunciones) y crecimiento social (o saldo neto migratorio, diferencia entre inmigrantes y emigrantes). En el estudio de la transición demográfica se prioriza el análisis de los cambios en las variables demográficas del componente natural (Welti, 1997:179-231), en tanto que los aportes en el ciclo del desarrollo urbano se pone énfasis en el comportamiento del componente social, en las causas y consecuencias de la migración y en los puntos de origen y destino (Armstrong y Taylor, 2000:140-165; Geyer y Kontuly, 1993; Kenen, 1994: 311-340;). La población del país aumentó de 67 millones de habitantes en

1980 a 112 millones en 2010, con una T CPA de 1.7%. Dicha tasa de crecimiento en la población total fue menor a la tasa de crecimiento natural promedio, la cual se ubicó en 2%, por lo que el país experimentó un saldo neto migratorio negativo por -9.2 millones de habitantes, es decir, en promedio 305 mil personas abandonaron el país al año para residir en otra nación, fundamentalmente en Estados Unidos. El flujo neto de mexicanos hacia el exterior se ubicó en poco más de 350 mil personas anuales a principios de los noventa, mientras que hacia mediados de la primera década del siglo XXI el monto aumentó a casi 600 mil, para disminuir sensiblemente durante el segundo lustro. Con estas cifras, México se ubicó como un país con rechazo moderado de población, y en términos relativos dicha expulsión poblacional sólo fue superada en el continente americano por Nicaragua y Guyana.

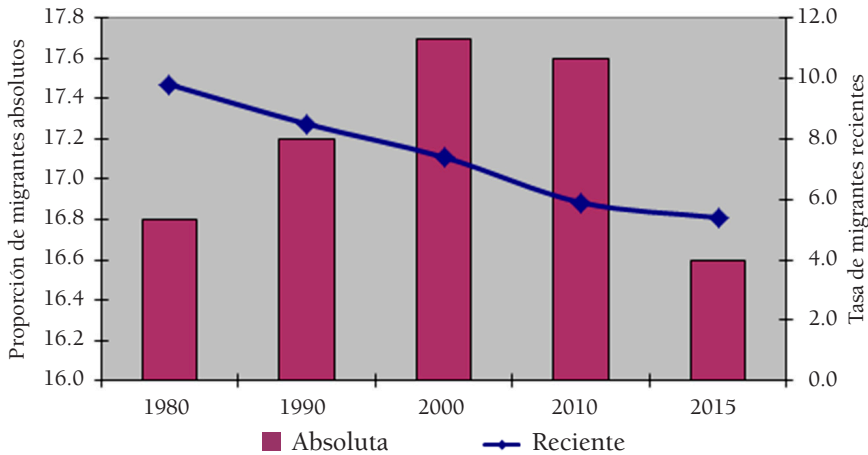
La migración internacional no es la única movilidad de la población que ocurre y que incide en la redistribución de ésta en el territorio. Se tiene también la migración interna, es decir, las personas que cambian su lugar de residencia hacia otra división administrativa, así como la movilidad intrametropolitana o el cambio de residencia que tiene lugar al interior de una zona metropolitana.

Los censos de población de México ofrecen información sobre migración absoluta (o histórica) y reciente (de los últimos cinco años), aunque los datos están referidos exclusivamente para el cambio de residencia hacia otra división administrativa mayor (Dam); las muestras de los censos de población de 2000 y 2010 y la encuesta intercensal, en cambio, ofrecieron datos sobre la migración reciente entre Dames. Los datos del censo de 2010 muestran que en ese año había 19.7 millones de personas que residían en una Dam distinta a la de su nacimiento, y constituía la migración absoluta. Este monto representó 17.6% de la población total del país, proporción que por primera vez fue menor a la del censo precedente en la historia censal nacional. Por otro lado, el número de habitantes que cambió de Dam durante los cinco años anteriores al levantamiento censal sumó 3.3 millones de personas, con lo que la tasa de migración anual se ubicó en 6.1 personas por cada mil habitantes; dicha proporción ha caído drásticamente desde 1990 (véase la gráfica 3).

En este documento se realizó un ejercicio para estimar la migración interna neta ocurrida por zonas metropolitanas y Dames entre 1980 y 2010.³ Este ejercicio arrojó lo siguiente: durante esos años, en total 9.8 millones de personas cambiaron su municipio de residencia, constituyendo la migra-

³ Este ejercicio de medición indirecta de la migración interna neta por municipio siguió la técnica de la función compensadora, con base en estadísticas vitales del país y cifras de dos censos, en donde la migración neta intercensal se obtiene con la resta del crecimiento total menos el crecimiento natural estimado (Ordorica, 1976).

GRÁFICA 3
TRAYECTORIAS DE LA MIGRACIÓN INTERNA: 1980-2010



FUENTE: elaboración propia con información de los censos de población y vivienda y la encuesta intercensal 2015.

ción interna neta del país. Este volumen fue 1.07 veces mayor con respecto a la migración internacional, por lo que ambos flujos migratorios incidieron casi por igual en el proceso de redistribución de la población sobre el territorio nacional. La migración interna promedio se ubicó en 326 mil personas al año. De los 2 392 municipios existentes en el país en 1980, 566 fueron receptores de población, mientras que 1 826 fueron expulsores; las unidades atractoras fueron en su gran mayoría urbanas, en tanto que en las expulsoras hubo una combinación de urbanas, especialmente sedes de áreas urbanas de pequeño tamaño, así como rurales (véase el cuadro 2). La información del cuadro 2 ilustra los flujos de la migración interna ocurrida en la tercera fase de la urbanización en México.

Las diez unidades territoriales con mayor atracción de migración interna fueron zonas metropolitanas, de las cuales cuatro eran de tamaño intermedio y seis millonarias. En conjunto, estas metrópolis concentraron 40% de los flujos totales, lo que indica un patrón centralizado en el destino de los migrantes. Su posición geográfica se caracterizó por estar ubicadas preferentemente en la frontera con Estados Unidos (Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey), en las inmediaciones de la ZMCM (Toluca y Querétaro), o en puntos turísticos (Cancún y Puerto Vallarta). Cabe mencionar que Tijuana, la localidad con la mayor atracción absoluta, recibió 8% de la migración interna neta.

En el polo opuesto, las diez unidades con mayor expulsión poblacional generaron 36% de la migración total (interna e internacional), sobresaliendo,

CUADRO 2
ZONAS METROPOLITANAS Y MUNICIPIOS CON MAYOR ATRACCIÓN
Y EXPULSIÓN DE POBLACIÓN: 1980-2010

	<i>Nombre</i>	<i>SNM miles</i>	<i>Categoría 2010</i>
1	ZM de Tijuana	812	Millonaria
2	ZM de Cancún	601	Intermedia
3	ZM de Toluca	412	Millonaria
4	ZM de Querétaro	401	Millonaria
5	ZM de Ciudad Juárez	301	Millonaria
6	ZM de Tuxtla Gutiérrez	283	Intermedia
7	ZM de Monterrey	278	Millonaria
8	ZM de León	278	Millonaria
9	ZM de Puerto Vallarta	276	Intermedia
10	ZM de Villa Hermosa	245	Intermedia
1	Compostela	- 86	Pequeña
2	Canatlán	- 87	Rural
3	Santiago Ixcuintla	- 87	Pequeña
4	ZM de Orizaba	- 102	Intermedia
5	Guasave	- 116	Pequeña
6	Cosamaloapan de Carpio	- 130	Pequeña
7	ZM de Tampico	- 131	Intermedia
8	Culiacán	- 159	Intermedia
9	ZM de Poza Rica	- 278	Intermedia
10	ZM de la Ciudad de México	- 6 168	ZMCM

FUENTE: cálculos elaborados con información de los censos de población vivienda.

por mucho, la ZMCM, al generar 30% del origen total de migrantes. Esta metrópoli fue, hasta los años ochenta, la principal atractora de migración interna en el país, por lo que sus deseconomías de aglomeración, la crisis económica de los ochenta y el cambio en la estrategia de crecimiento hacia la apertura comercial incidieron en una transformación radical en los patrones de la migración interna del país. La ZMCM no fue la única área urbana caracterizada por su importante emigración poblacional; de hecho en el cuadro 2 sólo aparece un municipio rural entre los de mayor expulsión poblacional. Una característica de las áreas urbanas con mayor expulsión de población es que todas ellas son ciudades costeras o muy cercanas a ésta.

En la literatura especializada se reconoce que la migración interna obedece fundamentalmente a las oportunidades laborales, siendo éstas reales o ficticias (Alperovich, Bergman y Ehemann, 1977; Patridge y Riemann, 2003), quedando en un segundo término los factores relacionados con educación, salud o cuestiones ambientales (Boyle, Halfacree y Robinson, 1998; Greenwood, 1975). La demanda ocupacional es una demanda derivada del desempeño de las ciudades para atraer inversiones productivas, por lo que la competitividad urbana tiene, entre uno de sus componentes o momentos, el comportamiento del mercado urbano de trabajo (Sobrino, 2006).

Con el propósito de probar la validez estadística de la relación entre desempeño competitivo y saldo neto de la migración interna, se corrieron dos ejercicios de regresión múltiple.⁴ En ambos modelos se obtuvo la asociación esperada, es decir, a mejor posición competitiva mayor migración interna, tanto en magnitud como en intensidad. Sin embargo, el mejor nivel de significancia estadística se obtuvo en el primero, por lo que se puede concluir que el desempeño competitivo de las principales áreas urbanas es un elemento que explica el volumen total de su saldo neto migratorio; la población sigue a los empleos y en especial ésta se mueve hacia las urbes que son más exitosas en la atracción de inversiones productivas.

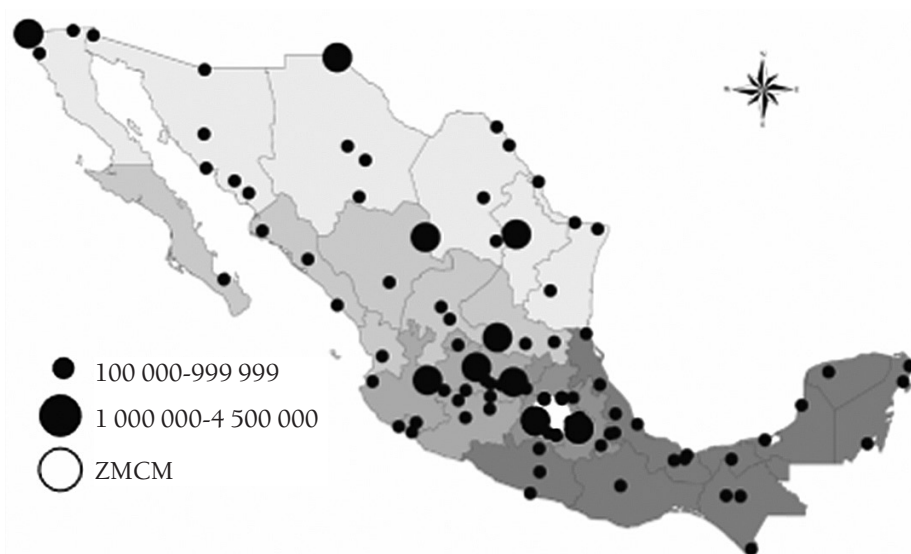
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN URBANA

Como en todos los países del planeta, la población y las actividades económicas se distribuyen de manera desigual a lo largo y ancho del territorio nacional. Con el uso de ejercicios estadísticos, que emplean atributos sociodemográficos y económico-productivos, se han llevado a cabo propuestas para la regionalización del país, conjuntando entidades federativas tales como la de Ángel Bassols (1986), denominadas regiones geoeconómicas, o la de Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1978), elaborada para la comprensión de la urbanización. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 definió cinco mesorregiones para intentar facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y Federación (Poder Ejecutivo Federal,

⁴ En ambos se utilizó como variable independiente el índice de competitividad elaborado por quien suscribe este documento (Sobrino, 2010:170-171) para 70 ciudades y zonas metropolitanas en el periodo 1998-2003. Para el primer modelo se empleó como variable dependiente el valor absoluto de la migración interna 1980-2010, o saldo absoluto, indicador de la magnitud del saldo neto migratorio, mientras que en el segundo se utilizó el porcentaje del saldo neto migratorio con respecto a la población total de la ciudad en 2010, o saldo relativo, indicador de la intensidad del movimiento migratorio. La hipótesis por probar era que a mejor desempeño competitivo mayor saldo neto migratorio, puesto que dicho flujo migratorio estaba impulsado por las inversiones logradas en esa ciudad.

2001), por lo que son más bien regiones plan y no regiones delimitadas bajo los principios de homogeneidad o funcionalidad. Con el propósito de conocer los patrones de la urbanización en las distintas porciones del territorio nacional, las 32 entidades federativas se agruparon en cinco regiones: Frontera Norte, Norte, Occidente, Centro y Sur y Sureste (véase el mapa 1).⁵

MAPA 1
REGIONES Y PRINCIPALES CIUDADES: 2010



FUENTE: elaboración propia con información del INEGI.

URBANIZACIÓN REGIONAL

La región con la mayor cantidad absoluta de población urbana era la Centro; en 2010 tenía 29.9 millones de habitantes en áreas urbanas, que representaban 37.8% de la población urbana del país. La siguiente región con el mayor contingente de pobladores en áreas urbanas fue la Norte, con 17.7

⁵ La regionalización utilizada se obtuvo a partir del comportamiento de las entidades federativas en los atributos de crecimiento poblacional 1980-2000, grado de urbanización en 2000, producto interno bruto (PIB) por habitante en 1998 y crecimiento del PIB entre 1980 y 1998. Las regiones son: i) Frontera Norte (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas); ii) Norte (Baja California Sur, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas); iii) Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán); iv) Centro (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), y v) Sur y Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán).

millones y 22.4% de la población urbana nacional. En el polo opuesto, la región Norte era la de menor cantidad de habitantes en áreas urbanas, con 5.3 millones y 6.7% de la población urbana nacional. Los montos demográficos de las regiones Occidente y Sur y Sureste fueron parecidos (véase el cuadro 3).

En términos relativos aparece una ordenación distinta, puesto que la región Frontera Norte era el territorio más urbanizado del país, con un grado de 89.1% en 2010, seguida por la Centro con 80.2% y en tercer lugar la Occidente con 70.9 %; estas tres regiones tenían una concentración de pobladores urbanos por encima del total nacional, que era de 70.3 %. Por otro lado, las regiones Norte y Sur y Sureste se caracterizaron por tener en 2010 una concentración urbana de alrededor de 50 por ciento.

CUADRO 3
MÉXICO: POBLACIÓN URBANA POR REGIONES:
1980-2010

<i>Rubro</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
<i>Miles de habitantes</i>				
Total	40 872	52 414	66 225	78 981
Frontera Norte	8 293	11 025	14 449	17 721
Norte	2 358	3 311	4 172	5 281
Occidente	6 308	8 902	11 076	13 487
Centro	18 501	21 352	26 326	29 884
Sur y Sureste	5 412	7 824	10 203	12 607
<i>Porcentaje de población urbana</i>				
Total	61.1	64.5	67.9	70.3
Frontera Norte	77.6	83.2	86.8	89.1
Norte	34.8	41.5	46.4	51.8
Occidente	56.8	63.7	67.3	70.9
Centro	78.6	78.9	79.9	80.2
Sur y Sureste	36.8	41.2	45.4	48.5

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

Rubro	1980	1990	2000	2010
<i>Índice de primacía^a</i>				
Total	2.62	2.20	2.07	1.88
Frontera Norte	1.14	1.08	0.94	0.95
Norte	0.62	0.64	0.65	0.64
Occidente	1.56	1.46	1.40	1.34
Centro	6.29	5.09	4.46	3.91
Sur y Sureste	0.35	0.41	0.40	0.41

^a Cociente de la Ciudad de Mayor Tamaño entre la Suma Poblacional de las Ciudades de Rango 2, 3 y 4.

FUENTE: Cálculos elaborados con información de los censos generales de población y vivienda.

Es un hecho que en las cinco regiones se puede atestiguar la curva de la urbanización en forma de “s” alargada, tal y como se mostró para el contexto nacional (véase la gráfica 1). Sin embargo, su ubicación en la curva fue distinta, así como la velocidad en el recorrido (véase Ruiz, 2006). Las regiones más urbanizadas (Frontera Norte y Centro) se ubicaron en la cúspide de la “s” y su velocidad de cambio en el grado de urbanización fue limitada; la región Occidente se ubicó en una situación similar a la del total nacional, pero su velocidad fue mayor; finalmente, las regiones menos urbanizadas (Norte y Sur y Sureste) pasaron por la parte de alta pendiente en el cambio temporal del grado de urbanización, teniendo una mayor velocidad la primera con respecto a la segunda.

Otro aspecto por considerar es el índice de primacía, el cual es un indicador cuantitativo que mide la importancia o jerarquía de la localidad de mayor tamaño en un país o región, desde el punto de vista económico, educativo, político y social, por lo que presenta ventajas cuantitativas y cualitativas para su crecimiento (Palen, 1997:383-384)⁶. El índice de primacía para el total nacional fue en descenso, lo que significa que el ritmo de crecimiento poblacional conjunto de las zonas metropolitanas de Guadaluajara, Monterrey y Puebla superó al de la ZMCM, lo que muestra la fase

⁶ Los índices de primacía que se presentan en el cuadro 3 se obtuvieron al dividir la población del área urbana más poblada entre la suma de la segunda, tercera y cuarta de cada año y unidad territorial.

del reverso de la polarización según el modelo del ciclo de la urbanización diferencial (Geyer y Kontuly, 1993).

Esta fase también fue presenciada en las regiones Frontera Norte, Occidente y Centro, en donde las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y México, respectivamente, acusaron ritmos de crecimiento poblacional inferior con respecto a las metrópolis que les seguían. Estas regiones eran territorios con mayor madurez en su urbanización, lo que se representa por su significativo grado de urbanización y la presencia de la fase del reverso de la polarización en su ciclo del desarrollo urbano. Por último, nuevamente se ratifica la emergente urbanización de las regiones Norte y Sur y Sureste, las cuales no habían alcanzado a ser predominantemente urbanas en 2000, además de contener los menores índices de primacía y con una tendencia marginal en aumento durante el periodo 1980-2010. Fueron entonces territorios con una importante tasa de urbanización y con presencia relevante de la metrópoli primada (San Luis Potosí en la Norte; Mérida en la Sur y Sureste).

REGIONES URBANAS

Región urbana alude a una superficie que contiene una gran zona metropolitana y áreas urbanas circunvecinas de menor tamaño, en un radio que generalmente se ha delimitado de hasta 150 kilómetros, o también un número de áreas urbanas de tamaño millonario o intermedio, sin gran dominancia por parte de alguna de ellas. En esta configuración de asentamientos ocurren interrelaciones e interdependencias que se traducen en redistribución de población y actividades económicas, especialización productiva de cada centro de población y complejos procesos sociales (Meltzer, 1984:163). Existen tres grandes modelos de conformación de regiones urbanas (Champion, 2001; Pacione, 2001:123-125): 1) por difusión, en donde el centro nodal de la región desarrolla fuerzas difusoras centrípetas hacia el resto de su subsistema regional de ciudades, pero también centrifugas hacia otras zonas urbanas fuera de su área regional de influencia; 2) por incorporación, en donde la expansión urbana del nodo regional añade a su área de influencia centros de población más pequeños que eran localidades autosuficientes en términos de empleo y servicios, y 3) por fusión, es decir, la unión funcional de centros de población previamente independientes y de similar tamaño, que se origina por la mejora en los sistemas de transporte entre ellos.

Es un hecho la existencia de estas regiones urbanas, pero existen problemas en la identificación práctica de ellas, aspectos que se pueden englobar en tres elementos (Champion, 2001): 1) la escala espacial a la que se hace referencia (metropolitana, regional o megalopolitana); 2) el grado de interac-

ción e interdependencia necesario (especialización productiva de las áreas urbanas y/o movilidad cotidiana de la población), y 3) manera en que se conforma (difusión, incorporación o fusión). En los modelos de conformación de regiones urbanas no se incluye como variable de análisis la marcha de la economía nacional ni regional, pero se debe recordar que la explicación del crecimiento económico opera en primer instancia a una escala nacional-societal y no a la escala regional-urbana (Polèse, 2005).

Existen propuestas sobre la existencia de regiones urbanas en México, abocadas fundamentalmente al estudio de la región Centro del país y estableciendo a la Ciudad de México como nodo de dicha región (Aguilar, 1999; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1998; Delgado, 1998) o como el lugar central de una megalópolis (Garza, 2000a). Adicionalmente, se ha reconocido al sistema de ciudades del estado de Guanajuato como región urbana del Bajío (Negrete y Salazar, 1986).

Con el propósito de estudiar las regiones urbanas de México en 2010, se llevó a cabo un ejercicio basado en los siguientes criterios: 1) que la región urbana contara con al menos un millón de habitantes; 2) que la región estuviera conformada por al menos dos áreas urbanas con tamaño de 100 mil o más habitantes cada una, y 3) que estas áreas urbanas mostraran algún nivel de interrelación. Se estimó como nivel de interrelación aceptable si 1% o más de la población ocupada de un área urbana trabajaba en otra. A las áreas urbanas con relación funcional se les anexaron municipios urbanos y rurales contiguos, siempre y cuando ellos enviaran al menos 3% de su población ocupada. El ejercicio produjo la identificación de ocho regiones urbanas en el país (mapa 2).

Estas regiones urbanas agrupaban a 430 municipios y tenían población conjunta en 2010 de 58.5 millones de habitantes, 52% del total del país, y generaron en 2008 un PIB por 5.8 billones de pesos, a precios constantes de 2003, 68% de la riqueza nacional (cuadro 4). Estos datos muestran la emergencia en México de un patrón de concentración de población y actividades económicas en torno a regiones urbanas. Una manera de analizar la distribución regional de la población y actividades económicas es a través de los conceptos de fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas. Las primeras dirigen a las familias y empresas para buscar localizarse en o cerca del centro de una región, mientras que las fuerzas centrífugas alientan la dispersión poblacional y descentralización de las actividades económicas hacia otras regiones.

La región urbana del Centro es con mucho la de mayor complejidad y concentración poblacional y económica. Su evolución hasta 1980 estuvo en función del aprovechamiento de fuerzas centrípetas, pero a partir de ese momento inició la generación de fuerzas centrífugas. La conformación de esta región de manera radial a través de los principales ejes carreteros del país.

MAPA 2
REGIONES URBANAS: 2010



FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 4
MÉXICO: REGIONES URBANAS

Región	Municipios	Población ^a		PIB 2008 ^b	Porcentajes verticales		
		1980	2010	Total	Pob 1980	Pob 2010	PIB 2008
México	2 456	66 847	112 337	8 481	100.00	100.00	100.00
Regiones urbanas	430	33 319	58 468	5 804	49.80	52.00	68.40
Noroeste	6	1 271	3 333	264	1.90	3.00	3.10
Mar de Cortés	16	2 144	3 593	281	3.20	3.20	3.30
Noreste	41	2 867	5 650	808	4.30	5.00	9.50
Occidente	34	2 920	5 298	473	4.40	4.70	5.60
Bajío	43	3 245	6 665	480	4.90	5.90	5.70
Centro	243	19 014	29 479	2 768	28.40	26.20	32.60
Golfo de México	33	1 644	3 208	610	2.50	2.90	7.20
Mar Caribe	14	214	1 242	120	0.30	1.10	1.40

^a Miles de habitantes.

^b Miles de millones de pesos de 2003.

FUENTE: cálculos del autor con información de censos económicos, censos de población y sistema de cuentas nacionales.

Su PIB por habitante fue 1.3 veces mayor con respecto al total nacional, lo que habla del aprovechamiento de economías de aglomeración para la localización de actividades económicas. El subsistema urbano mostró mayor presencia de urbes especializadas en servicios al productor, servicios al consumidor e industria. Esta región ha experimentado en los últimos años reestructuración productiva desde la industria hacia los servicios, los cuales se han concentrado en la Ciudad de México, especialmente los orientados al productor, y dicha metrópoli ha iniciado un proceso de desindustrialización y difusión centripeta y centrífuga para el crecimiento manufacturero hacia otras localidades del subsistema y fuera de éste.

La segunda región urbana según conformación, tamaño de población y complejidad es la del Bajío, ésta es de forma más bien lineal y a lo largo de una autopista que la atraviesa de noroeste a sureste, complementada con dos ejes transversales. Los lugares centrales de esta región son León y Querétaro. La distribución de la actividad económica sobre la región indica que las localidades de mayor jerarquía se especializaban en la industria manufacturera, indicando el potencial aprovechamiento de economías de aglomeración, mientras que las de menor jerarquía se orientaban o al comercio o a la producción agropecuaria; esta producción agrícola y ganadera es utilizada como insumo en las plantas industriales de las localidades de mayor jerarquía.

La región urbana del Noreste fue originada por la zona metropolitana de Monterrey, y se caracteriza por ser la tercera con mayor concentración poblacional y la primera en PIB por habitante, 1.9 veces con respecto al total nacional. Dicha región es conformada con dos ejes carreteros de orientación norte-sur y este-oeste. El significativo PIB por habitante es producto de la concentración de empresas manufactureras. La zona metropolitana de Guadalajara es la segunda urbe más poblada del país y el lugar central de la cuarta región urbana con mayor tamaño poblacional, la Occidente. La conformación de esta región de forma axial partiendo de Guadalajara y con ejes norte-sur y este-oeste. Su PIB por habitante fue 1.2 veces superior con respecto al total nacional, por lo que no existen grandes aprovechamientos de economías de aglomeración, y se especializa en industria y comercio.

La quinta región con mayor tamaño de población en 2010 fue la del Mar de Cortés, en el noroeste del país, con lugares centrales en Culiacán y Hermosillo. Su conformación es lineal, a lo largo de la costa del Mar de Cortés (o Golfo de California) y es atravesada por un eje carretero que parte de Los Mochis. En este territorio se aprovechan economías de localización para la producción agropecuaria y generación de energía eléctrica; cabe mencionar que en ella se ubican los distritos de riego agrícola con mayor productividad del país. La siguiente región urbana por tamaño poblacional en 2010

fue la Noroeste, cuyo lugar central lo ocupa Tijuana. Esta región está integrada a la región urbana de San Diego, o también con la conformación megalopolitana que inicia en Los Ángeles, de tal manera que se constituye en un ámbito de concentración binacional. En la estructura económica de esta región sobresale el comercio y la industria maquiladora de exportación.

Por último, las regiones Golfo de México y Mar Caribe se ubican en el sureste del territorio nacional y su conformación ha estado supeditada a una actividad económica: la extracción y refinación de petróleo en la primera, y el turismo en la segunda. En la región urbana del Golfo de México existen cuatro urbes que fungen como lugares centrales (Coatzacoalcos, Minatitlán, Villahermosa y Ciudad del Carmen), mientras que en la del Mar Caribe hay dos (Cancún y Playa del Carmen). El PIB per cápita en 2008 de ambas regiones fue 1.4 veces mayor en relación al promedio del país. Cabe mencionar que la región urbana del Caribe fue el territorio del país con mayor dinamismo poblacional en el periodo 1980-2010; en el primer año su población era de 173 mil habitantes, mientras que en el segundo sumó 1.1 millones, lo que significa una TCPA de 6.5 por ciento.

Dos reflexiones se pueden esgrimir sobre las regiones urbanas del país. La primera tiene que ver con la forma de organización interna, y en donde se aprecia que las regiones urbanas del Noreste y Occidente corresponden a la acepción de ciudad-región, es decir, territorios en donde existe una ciudad de gran tamaño, que concentra el grueso de la población y actividades económicas de la región, y que le imprime un carácter monocéntrico. La región del Noroeste, por su posición geográfica, se adapta más a la tipología de región-puente, porque al situarse en la convergencia de dos mercados se ha posicionado como canal de producción, aprovechando los precios sombra que brinda la frontera, así como de circulación de bienes, servicios y personas entre ambos países; la zona metropolitana de Tijuana tuvo un saldo neto migratorio positivo durante todo el siglo XX (Sobrino, 2010:53-61), mucha de la cual tenía la intención original de migrar hacia Estados Unidos.

Las regiones urbanas del Centro y el Bajío están más cercanas a la tipología policéntrica, puesto que son territorios con una elevada densidad poblacional y en donde existen varias áreas urbanas de distinto tamaño. Quizá la diferencia con respecto a la tipología ideal consiste en que las actividades económicas al interior de la región se organizan jerárquicamente según su distribución en la ciudad de mayor tamaño, lo que habla más de efectos difusores centrípetos desde el nodo central hacia su corona regional de localidades, y menos del aprovechamiento de economías particulares en cada localidad. A esta tipología pertenecen también las regiones urbanas del Mar de Cortés, Golfo de México y Mar Caribe, aunque su conformación es de

tipo lineal (a lo largo de la costa) y sus relaciones funcionales están definidas por actividades económicas específicas: agropecuaria en la primera, petróleo en la segunda, y en la tercera turismo.

Un segundo aspecto tiene que ver con la transmisión del desempeño económico desde el nodo de la región urbana hacia su área de influencia, situación que bien podría catalogarse como la cooperación para la competitividad, y que se presenta en las regiones Centro, Bajío, Noroeste, Noreste y Mar Caribe. En sentido contrario, en las regiones Occidente, Mar de Cortés y Golfo de México existe carencia de difusión de beneficios desde el centro hacia la periferia.

La conformación de regiones urbanas en México es una emergente modalidad territorial en cuanto a distribución espacial de la población, localización de actividades económicas y yuxtaposición de mercados urbanos de trabajo. Los lugares de primer orden en cada región urbana concentran preferentemente las ventajas competitivas para su desempeño económico, habiendo una magra transferencia de beneficios hacia sus localidades subsidiarias. Un reto de política pública será el reconocer, en primera instancia, la existencia de este tipo de organización territorial y, en segunda instancia, procurar lineamientos de política para promover el crecimiento económico de tales unidades territoriales funcionales.

NOTAS FINALES

En este capítulo se han descrito las principales tendencias en la urbanización de México ocurrida a partir de 1980. El análisis se concentró en los aspectos macro de la demografía, es decir, agregados de las variables demográficas, dejando de lado elementos micro que tienen que ver con factores normativos y culturales, cuyo tratamiento escapa a los objetivos del presente trabajo. Los datos de los censos de población atestiguan un importante descenso en el ritmo del crecimiento demográfico nacional, aspecto que es congruente con un modelo teórico propuesto en la ciencia demográfica y conocido como transición demográfica.

La desaceleración en el crecimiento poblacional fue producto de la importante caída en la tasa global de fecundidad, así como de la consolidación en la disminución de la tasa de mortalidad, especialmente entre la población infantil. De esta manera, México arribó al siglo XXI con una población menor a 100 millones de habitantes, en vez de los 130 que se proyectaban en ejercicios elaborados en la década de los setenta.

El tránsito hacia la última fase del modelo de transición demográfica se inició en la década de los ochenta, justo cuando el país presenció una

cruenta crisis por el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y un importante desbalance en las finanzas públicas, aspectos que obligaron a un cambio de estrategia de crecimiento hacia otro modelo orientado a la apertura comercial y menor participación del Estado en las funciones de producción de bienes y servicios. Es un hecho que el factor económico no fue la variable explicativa del cambio demográfico, pero sí fue un elemento que lo aceleró, puesto que, entre otras cosas, la población femenina se insertó de manera más activa en el mercado de trabajo, al tiempo que aumentó paulatinamente la edad promedio del matrimonio. De esta manera, en 2010 el número de nacimientos en el país fue de dos millones, mientras que 500 mil personas fallecieron y aproximadamente 250 mil abandonaron el país para residir en otra nación. Las proyecciones de población indican que en 2030 habrá 138 millones de habitantes, ocurrirán 1.3 millones de nacimientos, 1.2 millones de defunciones y 400 mil emigrantes; habrá casi el mismo número de muertos que de nacidos, y los primeros serán tres veces más con respecto a los migrantes. Con ello el país experimentará un decrecimiento absoluto en el número de habitantes, situación que iniciará a partir de 2042.⁷ Junto con esta desaceleración poblacional ocurrirá la consolidación de la denominada segunda transición demográfica, entendida como la transformación en la formación y arreglo de las familias.

Según este concepto, la tasa de nupcialidad disminuirá considerablemente, mientras que aumentará la edad promedio de la primera unión y la tasa de disolución de parejas; al mismo tiempo, el tamaño promedio de las familias continuará a la baja y cada vez se tendrá mayor número de personas viviendo solas (Gómez de León, 2000:102-103). El menor número de nacimientos y el aumento en las defunciones afectará casi por igual a todo el territorio nacional, pero la migración internacional y los flujos de la migración interna, que serán de casi 720 mil personas al año en promedio entre 2010 y 2030, serán las variables que prosigan con la redistribución de la población sobre los municipios y entidades federativas. De no haber tales flujos, a partir de 2042 todas las unidades político-administrativas del país iniciarían un proceso de despoblamiento absoluto, pero ése no será el caso.

⁷ Los datos sobre proyecciones de población de México al año 2050 fueron elaboradas por el Consejo Nacional de Población, a partir de los resultados del Censo de Población 2005. En dichas proyecciones se estimó un monto poblacional de 108 millones en 2010, cifra cuatro millones inferior a la que resultó del censo de población. Por lo anterior, es indudable que dichas proyecciones deberán ser revisadas, ya que el censo de 2005 tuvo una importante subenumeración, disminuyó significativamente la emigración hacia Estados Unidos y la tasa de fecundidad no decreció según lo proyectado.

Entre 1980 y 2010 el porcentaje de población que residía en ciudades y zonas metropolitanas creció de 61 a 70%. Tal incremento fue producto, en menor medida, de la incorporación de 176 nuevas áreas urbanas, un promedio de seis al año, las cuales hasta antes de alcanzar los 15 mil habitantes formaban parte de la contabilidad de la población no urbana. Sin embargo, la variable fundamental del aumento en el grado de urbanización fue la migración interna, es decir, los flujos de población con origen en localidades menores a 15 mil habitantes y con destino en las áreas urbanas (ciudades o zonas metropolitanas). Pero no toda la migración interna fue del tipo rural-urbana; de hecho su magnitud fue superada por la movilidad urbana-urbana, en donde la ZMCM jugó un papel central al transformarse del principal polo atractor de migrantes, hasta principios de los ochenta, al nodo con mayor expulsión neta. Así, transición demográfica, crisis económica, cambio en la estrategia de crecimiento, migración internacional y reorientación de flujos de migración interna fueron indicadores clave en la reestructuración económica y poblacional de México en las postrimerías del siglo XX. La reorientación de los flujos de la migración interna tuvo como ganadoras a áreas urbanas ubicadas en la Frontera Norte, en la corona regional de la ZMCM, turísticas, grandes metrópolis y atractoras de nuevas inversiones ante la apertura comercial.

Un aspecto que se observa desde los años ochenta es que la población urbana del país ha tendido a concentrarse en metrópolis millonarias, con un aumento tanto en su número como en tamaño. En 1980 había cuatro zonas metropolitanas millonarias, número que aumentó a 11 para 2010. Esta tendencia a la concentración poblacional en metrópolis millonarias proseguirá y se consolidará, puesto que en 2030 habrá 19 zonas con tal tamaño de población, en donde residirá 53% de los habitantes del país. México, como nación independiente, tardó 150 años para transformarse de rural a predominantemente urbana, poco menos de 20 para cambiar de urbana a predominantemente metropolitana, y de aquí a 2030 evidenciará una transformación más: de metropolitana a esencialmente de grandes zonas metropolitanas, o metrópolis millonarias.

Y a la par de esta tendencia a la concentración de la población en metrópolis millonarias, se consolidarán patrones de organización de la población y actividades económicas del tipo región urbana, es decir, la existencia de áreas urbanas cercanas y con importantes interrelaciones entre ellas. Con base en el ejercicio elaborado en este capítulo, en 2010 había seis regiones urbanas del país, mientras que en 2030 habrá ocho que concentrarán 45% de la población total del país y generarán 65% del PIB nacional.

Estas trayectorias encierran formidables retos, aquí sólo se mencionan algunos: en el aspecto agrario, ¿qué significa y que significará el despobla-

miento del campo? Indudablemente una disminución de la frontera agropecuaria, y con ello la necesidad de implementar políticas públicas para elevar la productividad y, al mismo tiempo, la de procurar retener a la población. Se deberán buscar alternativas para que los residentes de áreas rurales no sigan viendo como única opción la migración.

También se espera un despoblamiento en muchas áreas urbanas de tamaño intermedio, y sobre todo pequeño. Aquí, los gobiernos locales deberán idear e instrumentar mecanismos para reactivar la economía local, eficientar el mercado de trabajo y procurar un mayor desarrollo social. Un aspecto central en estas áreas consistirá en la formulación de estudios y planes para conocer sus ventajas competitivas y los mecanismos para su aprovechamiento.

Las metrópolis millonarias deberán encarar el crecimiento esperado de su población con acciones tendientes a consolidar los conceptos de gobernanza, competitividad, cohesión social y sustentabilidad. Como primera medida, será urgente contar con un marco normativo acorde a la nueva realidad del país que permita el ejercicio eficiente y eficaz de los distintos gobiernos municipales en el ámbito de la concentración metropolitana. Será indispensable discutir el modelo que se deberá seguir, ya sea el de la construcción de administraciones centralizadas con jurisprudencia metropolitana o la reglamentación de acciones para la cooperación y acuerdos entre las instancias municipales (véase Ugalde, 2007).

La ZMCM, por su parte, continuará creciendo en términos poblacionales y permanecerá como el principal origen de flujos de migración interna del país. Esta megaurbe es el almacén urbanístico que cuenta con las mayores ventajas para insertar a México en el contexto global, a decir por su desempeño competitivo (véase Ni y Kresl, 2010), por lo que deberá encontrar soluciones a sus dos principales problemáticas, vinculadas ambas con cuestiones ambientales: agua y transporte. En materia de agua, su balance hídrico cada vez es más deficitario, por lo que se deberá intentar revertir la tendencia;

En materia de transporte, será urgente implementar acciones para cambiar drásticamente el modo de transporte en los viajes que realiza la población, a razón de uno por habitante al día, de tal manera que el transporte público concentre cada vez un mayor volumen de viajes. Esto significa una transformación en la cultura de tránsito y un plan integral para su reordenamiento.

En el plano económico, entre 1980 y 2015, el PIB total del país aumentó de 6.6 a 14.8 billones de pesos, a precios constantes de 2010 (United Nations, 2018). La TCPA para estos 35 años se ubicó en 2.3% anual, en tanto que el PIB por habitante se incrementó de 9 873 a 12 382 pesos, con TCPA de

0.6% anual. El dinamismo del PIB fue francamente magro frente a las necesidades de empleo, por lo que uno de los impactos fue el deterioro en las condiciones del mercado de trabajo (Puyana y Romero, 2004; Zepeda, 2002).

Si se mantiene la T CPA en el PIB per cápita que se registró entre 1980 y 2015 (0.6%), entonces el PIB total deberá crecer entre 2015 y 2030 de 14.8 a 18.6 billones de pesos, a precios constantes de 2010, y el PIB por habitante avanzaría de 12 382 pesos en 2015 a 13 544 en 2030. En este escenario no se enfrentarían ni soluciones a problemas estructurales de la economía nacional, como tampoco un mejoramiento en las condiciones del mercado de trabajo (véase Sobrino, 2007). Un escenario alternativo consistiría en alcanzar un PIB por habitante de 20 mil pesos en 2030, lo que implicaría que el PIB total fuera de 27.5 billones de pesos y T CPA de 4.2%. Tal situación se alcanzaría siempre y cuando se implemente en el país una genuina política industrial abocada a la firme promoción de sectores específicos y que en ellos se impulse el restablecimiento de cadenas productivas, crecimiento de la productividad, conformación y consolidación de una cultura empresarial que facilite el intercambio de ideas, tecnologías e información, y procuración de un crecimiento sustentable. Esta política industrial debería contar también con estrategias sobre el destino de la producción, de tal manera que no se apueste todo al intercambio global y se mire al mercado interno.

En ambos escenarios el papel de las metrópolis millonarias será central, por lo que deberá haber una conjunción de políticas federales con locales, o de ámbitos metropolitanos, identificando las responsabilidades intersectoriales y atribuyendo tareas a los distintos agentes que intervienen en el desarrollo local (gobiernos, iniciativa privada, instituciones y ciudadanía). La competitividad del país dependerá cada vez más de un selecto número de zonas metropolitanas, por lo que la promoción en el desempeño de éstas deberá estar garantizada a través del mejoramiento de sus ventajas competitivas.

En todos estos retos están ausentes dos asuntos de trascendental importancia: la creciente ola de inseguridad que vive el país y la crisis global. Es probable que mucho de lo que se proyecta sobre la perspectiva de la urbanización en México hacia el año 2030 se deba revisar en el futuro próximo, y ajustar a las nuevas condiciones y proyecciones poblacionales. El valor de este capítulo, por lo tanto, será el de confrontar lo que se esperaba antes de la crisis económica y de seguridad, con lo que se esperará una vez conocidos sus efectos; esta confrontación permite establecer los impactos registrados, las enseñanzas sobre las acciones implementadas y el ofrecimiento de ideas —a partir de la práctica del oficio de la investigación— para procurar un futuro más promisorio a la población y los territorios de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Guillermo (1999), "Mexico City's Growth and regional Dispersión", en Guillermo Aguilar e Irma Escamilla (eds.), *Problems of Megacities, Social Inequalities, Environmental Risk and Urban Governance*, México, UNAM/International Geographical Union, pp. 557-575.
- Alperovich, G.; J. Bergsman y C. Ehemann (1977), "An Econometric Model Migration between US Metropolitan Areas", en *Urban Studies*, vol. 14, núm. 2, Sage, pp. 135-145.
- Ariza, Marina y Juan Manuel Ramírez (2008), "Urbanización, mercados de trabajo y escenarios sociales en el México finisecular", en Alejandro Portes, Bryan Roberts y Alejandro Grimson (coords.), *Ciudades latinoamericanas, Ciudad de México*, Miguel Ángel Porrúa/UAZ, pp. 251-302.
- Armstrong, Harvey y Jim Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Londres, Blackwell.
- Bassols, Ángel (1986), *Geografía económica de México*, Ciudad de México, Trillas.
- Boyle, P., K. Halfacree y V. Robinson (eds.) (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Longman.
- Cabrero, Enrique, Isela Orihuela y Alicia Zicardi (2006), "Competitividad de ciudades, la nueva agenda de los gobiernos urbanos", en *Escuela iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Ibergop), Desarrollo regional y competitividad*, Ciudad de México, CIDE/Porrúa, pp. 31-51.
- Champion, Anthony (2001), "A Changing Demographic regime and Evolving Polycentric Urban regions, Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations", en *Urban Studies*, vol. 38, núm. 4, Sage, pp. 657-677.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (1998), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Ciudad de México.
- Davies, Karl (1969), *World Urbanization*, Los Ángeles, University of California Press.
- Delgado, Javier (1998), *Ciudad-región y transporte en el México central*, Ciudad de México, UNAM/Plaza y Valdés.
- Garza, Gustavo (2000), "La megalópolis de la Ciudad de México según escenario tendencial, 2020", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Ciudad de México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, pp. 753-762.
- Garza, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México, El Colegio de México.

- Geyer, Hermanus y Thomas Kontuly (1993), "A theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization", en *International Regional Science Review*, vol. 17, núm. 2, Sage, pp. 157-177.
- Gilbert, Alan (1993), "Third World Cities, the Changing National Settlement System", en *Urban Studies*, vol. 30, núms. 4-5, Sage, pp. 721-740.
- Gómez de León, José (2000), "Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población", en Julio Millán y Antonio Alonso (coords.), *México 2030, Nuevo siglo, nuevo país*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 77-103.
- González, Ligia y Leticia Pang (1993), "Sistemas de ciudades en México", en Ciudades, núm. 19, Puebla, *Red de investigación Urbana*, pp. 47-52.
- Gottmann, John (1961), *Megalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, Cambridge, The MIT Press.
- Greenwood, M. (1975), "Research on internal Migration in the United States, A Survey", en *Journal of Economic Literature*, vol. 13, núm. 3, Pittsburgh, American Economic Association, pp. 397-433.
- Kenen, Peter (ed.) (1994), *Managing the World Economy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Kresl, Peter (1998), "La respuesta de la economía urbana al tratado de Libre Comercio de América del Norte, planificar para la competitividad", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, núm. 4, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 695-722.
- Meltzer, Jack (1984), *Metropolis to Metroplex*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, Ciudad de México, El Colegio de Colmex, pp. 97-124.
- Ni, Pengfei y Peter Kresl (2010), *the Global Urban Competitiveness Report*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ordorica, Manuel (1976), "Migración interna en México, 1960-1970", Ciudad de México, Secretaría de industria y Comercio (*Documentos de Evaluación y Análisis, Serie III*, núm. 5).
- Pacione, Michael (2001), "Urban Geography, A Global Perspective", Londres, Routledge.
- Palen, John (1997), *The Urban World*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Patridge, Mark y Dan Rickman (2003), "The Waxing and Waning of regional Economies, the Chicken-Egg Question of Jobs versus People", en *Journal of Urban Economics*, núm. 53, pp. 76-97.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1989-1994*, Ciudad de México.

- Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, Ciudad de México.
- Polèse, Mario (2005), "Cities and National Economic Growth, A reappraisal", en *Urban Studies*, vol. 42, núm. 8, Sage, pp. 1429-1451.
- Puyana, Alicia y José Romero (2004), "Apertura comercial y remuneraciones a los factores, la experiencia mexicana", en *Estudios Económicos*, vol. 19, núm. 2, México, El Colegio de México, pp. 285-325.
- Ruiz, Crescencio (1989), *Distribución de población y crisis económica en los años ochenta: dicotomías y especulaciones*, Ciudad de México, El Colegio de México (material mimeografiado).
- Ruiz, Crescencio (1993), "El desarrollo del México urbano, cambio de protagonista", en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, Ciudad de México, Bancomext, pp. 708-716.
- Ruiz, Crescencio (2006), "Distribución de la población de México en el siglo XX, Lectura de un artículo", en José Luis Lezama y José Morelos (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 381-412.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, Ciudad de México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía Población (2012), *Catálogo Sistema Urbano Nacional*, Ciudad de México.
- Sobrino, Jaime (1996), "Tendencias de la urbanización mexicana hacia finales del siglo", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 11, núm. 1, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 101-137.
- Sobrino, Jaime (2003), "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 461-507.
- Sobrino, Jaime (2006), "Competitividad y empleo en las principales metrópolis de México", en José Luis Lezama y José Morelos (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 333-380.
- Sobrino, Jaime (2007), "Desempeño industrial en las principales ciudades de México, 1980-2003", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 243-290.
- Sobrino, Jaime (2010), "Ciclos económicos y competitividad de las ciudades", en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México, Desarrollo urbano y regional*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 127-171.

- Sobrinó, Jaime (2010a), *Migración interna en México durante el siglo XX*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población.
- Stark, Tadeusz (1967), "The Economic Desirability of Migration", en *International Migration Review*, vol. 1, núm. 2, pp. 3-22.
- Ugalde, Vicente (2007), "Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 443-460.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1978), *El desarrollo urbano de México*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- United Nations (2018), *National Accounts Main Aggregates Database*, disponible en <<https://unstats.un.org/unsd/snaama/dnlList.asp>>.
- Welti, Carlos (ed.) (1997), *Demografía I, Ciudad de México, Programa Latinoamericano de Actividades en Población*.
- Zepeda, Eduardo (2002), "Empleo y salarios, Los vaivenes del estancamiento", en *Demos, Carta Demográfica sobre México*, núm. 15, pp. 10-12.

EL DERECHO A UN TERRITORIO INTEGRADO Y SUSTENTABLE, CON EQUIDAD SOCIAL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

EMILIO PRADILLA COBOS*

El territorio mexicano, combinación compleja del medio natural y el producido por la sociedad y el Estado, ha sido configurado y reconfigurado por las distintas organizaciones sociales que se han desplegado sobre él en cada etapa de su historia; y en particular, por los distintos *patrones de acumulación de capital* impuestos a la sociedad a lo largo de su vida como nación independiente.

Actualmente, este territorio de regiones y ciudades expresa en forma aguda los componentes de la crisis estructural que vive la sociedad mexicana en su conjunto, como resultado de la incapacidad del *patrón neoliberal de acumulación de capital* vigente desde hace más de tres décadas, para garantizar el cumplimiento de sus reiteradas promesas: garantizar una acumulación de capital, es decir, un crecimiento económico sostenido, abatir la pobreza y elevar la calidad y el nivel de vida de toda la población, preservar los recursos naturales y ordenar sustentablemente el territorio, para el disfrute de las generaciones presentes y futuras de mexicanos (Pradilla, 2009:312 y ss.).

Contrariamente a lo prometido, este patrón de acumulación ha acentuado los problemáticos rasgos genéticos de su “desarrollo”: incremento de la subordinación económica y política a las potencias hegemónicas a nivel mundial, en particular a los Estados Unidos, creciente transnacionalización y concentración monopólica del capital, aguda depredación de la naturaleza, incremento de la desigualdad entre los sectores sociales y sus implantaciones territoriales segregadas y fragmentadas, precarización del trabajo—la llamada *informalización*— y empobrecimiento masivo de la población, educación insuficiente y de mala calidad, ausencia de seguridad social y

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana.

deterioro de las condiciones materiales de vida de las mayorías, individualización de las prácticas sociales, violencia generalizada en todo el territorio, y banalización subordinada de la cultura.

Por lo anterior, desde hace más de 20 años, hemos participado con otros investigadores en la elaboración de propuestas de política territorial —regional y urbana— alternativas a las que por acción u omisión aplican los poderes estatales en sus distintos niveles, derivadas del patrón neoliberal de acumulación de capital y sus variantes y matices, aplicadas por los sucesivos gobiernos neoliberales mexicanos (Grupo Democracia y Territorio, 1994; Calva y Aguilar, 1995; Cárdenas, 1997, 2000; Cárdenas, 2005; Pradilla y Sodi, 2006; Calva, 2012). En estos y otros momentos de elaboración de diagnósticos y propuestas para enfrentar la problemática territorial, los políticos y administradores gobernantes, incluidos los que se dicen “de izquierda” o “progresistas”, han tenido ojos ciegos y oídos sordos a las alternativas planteadas por la sociedad civil y, en particular, los investigadores universitarios; en cambio, su atención está puesta en las recetas “globales” publicitadas o impuestas por los organismos internacionales y los gobiernos de los países hegemónicos (Pradilla, 2010).

Muchas de las propuestas que hemos formulado en el pasado tienen hoy vigencia, porque persisten y, aún, se han agravado los problemas a los que buscaban dar solución, o porque ningún gobierno se ha interesado en actuar, en un sentido democrático progresivo y en el largo plazo, sobre ellos, por lo que mantendremos muchos de estos aspectos, importantes para construir las alternativas aquí presentadas; y añadiremos temas problema que se han hecho relevantes en tiempos recientes.¹ De la amplia gama de problemáticas planteadas por el territorio mexicano y de las propuestas viables para enfrentarlas, quisiéramos resaltar sólo algunas que consideramos esenciales y generadoras de otras muchas opciones.

PLANEACIÓN TERRITORIAL DEMOCRÁTICA

Hoy, la *planeación territorial indicativa* esta desarmada y es ineficaz. Aunque está aún vigente, con múltiples adecuaciones, el marco jurídico aprobado en 1976 y 1983 para orientar el ordenamiento del territorio, sobre todo del urbano, estas herramientas se institucionalizaron tardíamente, cuando ya se iniciaba la aplicación de las reformas neoliberales que las hicieron estruc-

¹ Este artículo es una versión revisada y ampliada del artículo Pradilla (2012), “Una política territorial alternativa: ciudades y regiones equitativas, democráticas, integradas y sustentables”, en Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 13, *Desarrollo regional y urbano*, México, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor, pp. 322-338.

turalmente inoperantes, al tener como objetivo central el adelgazamiento del Estado y la desregulación de la vida económico-social y el imperio del mercado (Pradilla, 2009:cap. II).

Ahora, sujetas a las políticas neoliberales y al más agresivo accionar del capital inmobiliario-financiero transnacionalizado, las administraciones federales y locales, sin importar en muchos casos su signo político, han dejado de lado el potencial de la planeación para ordenar y reconfigurar el territorio con objetivos sociales y colectivos, reemplazándola por el pragmatismo de los megaproyectos puntuales, justificado por la “urgencia”, la “visibilidad”, el “desarrollo”, la “modernización” o la “competitividad”, que facilita y promueve los grandes contratos de construcción y los negocios inmobiliarios especulativos que no asumen los costos de las externalidades negativas que generan, ni sus impactos en el medio ambiente.

Por lo general, la planeación del territorio “realmente existente” no se realiza en los plazos establecidos por la ley, no tiene validez legal, los ciudadanos no pueden exigir su cumplimiento, se elabora, pero no se cumple, carece de instrumentos suficientes para aplicarla, no respeta sus plazos y se olvida con la partida de su impulsar, o se considera un ejercicio inútil que estorba las decisiones políticas e impide el libre juego de las fuerzas del mercado.

Las políticas territoriales siguen siendo autoritarias, impuestas a la región y/o ciudad y a los habitantes afectados por ellas, a pesar de las frecuentes demandas ciudadanas de participación activa en las decisiones de los gobiernos, por lo que se han generalizado los conflictos con los distintos sectores sociales, en particular en las acciones de extracción-transformación de recursos naturales, construcción de infraestructuras, vialidades y medios de transporte, mega proyectos turísticos, cambios de usos del suelo y autorizaciones de construcción de grandes proyectos inmobiliarios urbanos.

Remontar la crisis territorial, sobre todo la urbana, exige un esfuerzo sostenido que parta de una sociedad informada, participante y capacitada para llevar a cabo la defensa de sus derechos y cumplir con sus responsabilidades sociales; y de gobernantes que asuman su función de servidores públicos, de garantes del bienestar colectivo de las mayorías, responsables junto con los ciudadanos del proceso de desarrollo territorial, y obligados a rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.

La planeación territorial, regional y urbana integrada, debe cambiar su naturaleza: dejar de ser un ejercicio puntual y estático, tecno-burocrático, autoritario, sectorizado y no vinculatorio, que concluye en un documento, para convertirse en un proceso continuo y dinámico, con intensa participación decisoria y vinculatoria de la población en todas sus etapas y escalas, con responsabilidades compartidas entre todos los actores sociales, dotado de

instrumentos eficaces, suficientes y claros para su aplicación, obligatorio para los gobiernos que deben rendir cuentas sobre sus resultados, así como para todos los actores sociales, y exigible por la ciudadanía.

Hay que modificar la legislación para lograr una visión territorial integral que incluya lo regional y lo urbano, elimine la falsa separación entre medio natural y medio construido, suprima la duplicación de acciones y garantice que la asignación territorial del gasto en los presupuestos anuales y multianuales responda a una visión integrada del desarrollo y no a enfoques patrimonialistas, clientelares, pragmáticos y parciales del gobierno en funciones o a la inercial división sectorial de la administración pública, incorporando la más amplia participación social en los procesos de ejecución del gasto mediante la práctica periódica del *presupuesto participativo*.

Para lograr la continuidad del proceso de ordenamiento territorial más allá de los periodos gubernamentales y garantizar la democracia participativa en la planeación territorial integrada, ella debe ser elaborada por organismos públicos especializados, autónomos con respecto al poder ejecutivo, con amplia representación ciudadana; los programas de desarrollo deben ser aprobados por los órganos legislativos, obligatorios y vinculatorios para todos los poderes públicos, y su cumplimiento exigible por la ciudadanía ante un *órgano autónomo de justicia territorial*.

PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En las últimas décadas se ha incrementado el apetito de las grandes empresas transnacionales por la explotación, uso intermedio y exportación de recursos naturales como el agua, los energéticos fósiles, eólicos y solares, y los diversos minerales que, constitucionalmente, son propiedad de la Nación, pero que el Estado neoliberal privatiza mediante concesiones para responder a la creciente demanda internacional y, al mismo tiempo, transferir las rentas del suelo y las ganancias extraordinarias a los capitalistas nacionales y extranjeros. La fragmentación hidráulica (*fracking*), la gran explotación a cielo abierto, las represas y las áreas de captación de energía eólica y solar modifican y desertifican el territorio, del cual se despoja a los propietarios y las comunidades locales, cuyos miembros se convierten con frecuencia en trabajadores sobreexplotados de las empresas que los despojaron de sus medios de producción y subsistencia. Una gran porción del territorio mexicano ha sido concesionada a las empresas mineras, los conflictos sociales se multiplican por todo el país y la resistencia creciente de las comunidades locales muestra la agresividad ambiental y social del nuevo extractivismo (Azmar y Ponce, 2014; Lavore, 2017).

Si son propiedad de toda la nación, los recursos naturales deben mantenerse bajo el control del Estado democrático y su explotación pública o privada debe ser regulada y planificada con la participación directa y permanente de las comunidades involucradas organizadas territorialmente, para garantizar su protección para el disfrute de las generaciones presentes y futuras de mexicanos. Por ello, debe suspenderse el otorgamiento de nuevas concesiones de explotación a las grandes empresas privadas nacionales y extranjeras, y las existentes revisadas y modificadas en función del interés nacional general; las concesiones futuras serán entregadas para la explotación, distribución y comercialización de los recursos a empresas estatales gestionadas con participación de sus trabajadores, sometidas a una operación transparente y a la rendición pública de cuentas.

Es necesario revisar la regulación legal para el aprovechamiento productivo de los recursos naturales, con participación de ciudadanos, representantes de comunidades mineras, técnicos y trabajadores, basándose en los criterios de sustentabilidad ambiental y social, preservación de los recursos, cooperación para el desarrollo regional y amplia participación de las comunidades involucradas. La regulación debe eliminar el despojo de la tierra y los medios de subsistencia a las comunidades y pequeños propietarios. En cada caso concreto, estos criterios deben concertarse con las comunidades locales organizadas, de acuerdo con los programas regionales de desarrollo socioeconómico y territorial elaborados con su participación activa. Y se entregará a los municipios una parte de los beneficios, para ser asignada a obras y servicios para el desarrollo local mediante prácticas de presupuesto participativo.

Se suspenderán las concesiones y las actividades de aquellas empresas que no acepten o no cumplan estas regulaciones. Las empresas extractivas públicas o privadas deberán reparar todo daño causado al medio ambiente, a la infraestructura y los servicios y a la calidad de vida de la población por su actividad productiva y de transporte de materias primas y productos. Se deben revisar en especial aquellas actividades extractivas que incluyan en sus procesos la gran extracción a cielo abierto, la fractura hidráulica y el uso extensivo de agua y energéticos, para impedir que afecten sustantiva o durablemente al medio ambiente y a la calidad de vida de las comunidades territoriales involucradas.

Las empresas extractivas deberán suministrar a sus trabajadores un salario justo que satisfaga las necesidades reproductivas de su familia, seguros de vida ante riesgos laborales, vivienda adecuada dotada de los servicios públicos y sociales necesarios (abasto, agua y energía, transporte, salud y educación), convenientemente situados y sin vulnerabilidad a riesgos naturales o industriales.

DESARROLLO TERRITORIAL ARMÓNICO

Los territorios mexicanos —regiones y ciudades— se han desarrollado desigual y fragmentariamente. El país está formado hoy por tres grandes ámbitos territoriales que muestran una grave desigualdad en su desarrollo socioeconómico.

El norte, aumentó su dinamismo a partir de la generalización de la industria maquiladora de exportación y la integración económica, social y cultural subordinada a los Estados Unidos desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el marco del patrón neoliberal de acumulación de capital; concentra inversiones y ofrece condiciones de *modernidad* a las capas medias y altas, mientras los obreros de la maquila, los jornaleros agrícolas y los campesinos se mantienen en la pobreza ancestral, al ser remunerados con salarios e ingresos muchas veces menores que los vigentes al norte de la frontera.

El centro, muy urbanizado, fue motor y punta de lanza de la industrialización por sustitución de importaciones y del crecimiento económico durante el período de la acumulación de capital con intervención estatal, pero ha dejado de serlo desde la recesión de 1982, la implantación del neoliberalismo y su esquema de crecimiento *hacia fuera* —hacia Estados Unidos—, y la desindustrialización de sus metrópolis (Márquez y Pradilla, 2008); concentra aún la mayoría de la población urbana y la actividad económica, pero su crecimiento económico está estancado, y en él se agudizan el desempleo y la pobreza.

El sur, indígena y campesino, ha sido atrasado socioeconómicamente desde la conquista española, y se ha caracterizado por el abandono gubernamental, la ausencia de inversiones, la pobreza extrema, el despojo y la opresión de los pueblos originarios y la sobreexplotación de los recursos naturales (Cárdenas, 2005:128 y ss.; Por México Hoy, 2017).

Al interior de cada uno de estos grandes ámbitos territoriales se combinan regiones y ciudades que se integran a las redes de la inversión mundializada, donde se acumula capital y riqueza material, y otras donde esto no ocurre (Pradilla, 2009: cap. VIII). En todos ellos, una hiriente desigualdad reina entre los trabajadores del campo y la ciudad, los desempleados crecientemente pauperizados, y los perceptores de la ganancia y beneficiarios de las mejores condiciones de vida. En las ciudades, la polarización y segregación económica y social diferencia a los barrios y conjuntos residenciales bien dotados de infraestructura y servicios, y las zonas donde se hacina la empobrecida población trabajadora o desempleada, en viviendas inhabitables y deterioradas, sin infraestructura ni servicios suficientes y adecuados. Las ciudades se fragmentan social y territorialmente como efecto de la creciente

desigualdad social impuesta por el patrón de acumulación y las barreras materiales que las separan.

Una parte esencial de la construcción de un verdadero federalismo y de la equidad distributiva en su expresión territorial será elaborar y aplicar una política de largo plazo para revertir paulatinamente las desigualdades del desarrollo regional y urbano, con la participación concertada de los tres poderes estatales y niveles de gobierno, y las sociedades locales.

Para avanzar hacia un desarrollo regional y urbano más equitativo, es necesario: *a)* promover más intensamente el desarrollo en los territorios más atrasados, buscando reducir así la distancia con los más avanzados; *b)* aprovechar el potencial propio de las diversas regiones y sus ventajas comparativas en beneficio de la población local; *c)* capitalizar las ventajas de localización estratégica de las áreas rurales y urbanas; *d)* promover la integración sustentable de las economías regionales y locales; *e)* rediseñar la estructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria en función de las necesidades de comunicación e integración interna, transversal, y de la distribución de la producción nacional en el mercado interior, y *f)* implantar un sistema de planeación y ordenamiento territorial integrado con amplia participación vinculatoria de las comunidades locales. La formación de *asociaciones regionales de desarrollo* podría compensar las debilidades de los gobiernos locales, potenciar las *economías de aglomeración y escala*, y hacer más eficiente la operación de la infraestructura y la prestación de los servicios públicos.

Es imprescindible aprovechar el potencial diferencial del territorio y los recursos naturales para garantizar la *autosuficiencia alimentaria*, agropecuaria y forestal, y elevar el nivel de vida de los campesinos y obreros agrícolas, sin poner en peligro la preservación del patrimonio ecológico y la biodiversidad para las generaciones futuras; mantener los recursos energéticos bajo el control y regulación del Estado, explotándolos racionalmente, sustituir paulatinamente la exportación de crudo por la de productos petroquímicos elaborados y desarrollar la utilización de fuentes alternas de energía.

Habrá que negociar la creación de *fondos compensatorios de desarrollo* para las regiones y municipios con menor desarrollo relativo tanto en los acuerdos binacionales o multinacionales de integración y desarrollo compartido, como en el presupuesto nacional; y establecer el pago de compensaciones económicas a los estados y municipios por el aprovechamiento y explotación pública o privada de sus recursos naturales, en particular los energéticos renovables y no renovables. Una reforma fiscal con equidad territorial y sentido social deberá fortalecer las finanzas locales, incluyendo la aplicación de impuestos locales para permitir que los municipios cumplan con las funciones que la legislación les confiere.

REINDUSTRIALIZACIÓN SUSTENTABLE

Las mayores metrópolis mexicanas, sobre todo la Zona Metropolitana del Valle de México (Pradilla, 2016:cap. 3), otrora motores y líderes de la industrialización, el crecimiento económico y la generación de empleo, están perdiendo este papel desde hace tres décadas y media, debido a su *desindustrialización* absoluta o relativa, que las está privando del sector más dinámico de la economía en términos de efectos multiplicadores de la inversión, impulso a otros sectores económicos (servicios especializados a la producción, transporte, y comercialización de productos), incremento de la productividad laboral, generación de empleo estable y adecuadamente remunerado, y capacidad de exportación de valor a otros territorios internos o externos como condición de una balanza comercial local favorable (Pradilla y Márquez, 2004; Márquez y Pradilla, 2008).

Esta desindustrialización es el resultado de la combinación de múltiples factores: *a)* la persistencia de la onda larga recesiva de la economía nacional iniciada en 1982; *b)* la competencia desigual con los productos de las economías dominantes en el marco de la liberación del comercio externo; *c)* el abandono de la aplicación de políticas de industrialización por los gobiernos, dejándola “en manos del mercado”; *d)* la maquiladorización del país basada en la ventaja espuria del bajo nivel salarial imperante; *e)* la ausencia de capital y de crédito, sobre todo en la pequeña y mediana empresa, para la renovación tecnológica para enfrentar la competencia; *f)* la opción tomada por los gobernantes a favor de la *vocación terciaria* de las metrópolis; *g)* la errada política de cierre de empresas industriales como “solución” a la contaminación ambiental; *h)* la orientación de los capitales sobreacumulados hacia la inversión inmobiliaria especulativa, e *i)* el alto precio de los terrenos industriales urbanos y su cambio de uso a comercio y vivienda de capas medias y altas.

Los efectos de la desindustrialización han sido muy costosos: desempleo creciente; precarización, bajo salario e inestabilidad del empleo generado por la inversión, en particular en la construcción pública y privada; multiplicación de la *informalidad* y la pobreza; y mayores incentivos para la delincuencia. El capital tiene alta movilidad para desplazarse territorialmente, pero no ocurre lo mismo con la fuerza laboral, ligada a un territorio, entre otras cosas por la propiedad o posesión de su precaria vivienda.

Es indispensable revertir estos procesos de desindustrialización mediante: *a)* la elaboración y aplicación de nuevas políticas públicas federales, estatales y locales, de *reindustrialización sustentable* de las metrópolis; *b)* selección y promoción de industrias limpias, sustentables y adecuadas a las metrópolis: tecnologías limpias, bajo consumo de agua, volúmenes reduci-

dos de materias primas y productos a transportar dentro de las metrópolis, baja cantidad de contaminantes a desalojar, alto valor unitario de los productos, generación de empleo estable y bien remunerado; c) política de estímulo a la reducción de la emisión de contaminantes en las industrias existentes y no de expulsión de ellas fuera de las metrópolis; d) revitalización de las zonas industriales actuales mediante tecnologías adecuadas de informática, comunicación, transporte, evacuación de desechos, etcétera.

GOBIERNOS METROPOLITANOS

En las metrópolis reconocidas por el gobierno (Sedesol *et al.*, 2007), sobre todo las implantadas sobre dos o más entidades federales (ZM del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Torreón-Gómez Palacio), su legislación y gobierno está fragmentado, al tiempo que se presentan múltiples problemas comunes y unitarios, que requieren una gestión compartida (Pradilla y Sodi, 2006:sexta parte). Para lograrla, han sido insuficientes e ineficaces los mecanismos establecidos en la Ley Federal de Asentamientos Humanos y, en particular las Comisiones de Conurbación (o Metropolitanas), como lo muestra la fallida experiencia de esas comisiones en la ZMVM.

Las recientes reformas a la Constitución mexicana (Cámara de Diputados, 26 de abril de 2011), que introducen en ella la problemática del desarrollo metropolitano y su planeación, y que mencionan la creación de los Consejos Metropolitanos, no tienen todavía una expresión en la reforma de las leyes reglamentarias, por lo que no conocemos en detalle su materialización en funciones concretas.

Aunque la reforma contiene avances notorios, parece evidente que no se llega a la creación de un nuevo nivel de gobierno, el metropolitano, que es la solución que hemos propuesto desde inicios de los años noventa (Grupo Democracia y Territorio, 1994).

Para resolver los problemas de gobernabilidad y desarrollo territorial planteados por las metrópolis, creemos necesario promover modificaciones a la Constitución y las leyes reglamentarias para establecer un nivel de gobierno y gestión específico, un *gobierno metropolitano* de instancias colegiadas: en la rama ejecutiva, un *Consejo Metropolitano* formado por las autoridades electas en su territorio —gobernadores y presidentes municipales—, o unas delegadas por ellas; en la legislativa, un *Parlamento Metropolitano* que integre a los diputados elegidos por los distritos electorales de la metrópoli. Incluiría también la formación de *empresas metropolitanas* de servicios públicos y organismos autónomos integrados para la planeación metropolitana (Grupo Democracia y Territorio, 1994; Cárdenas, 1997, 2000, 2005; Pradi-

lla y Sodi, 2006). Serían estas instancias las que permitirían la acción unitaria coordinada en las áreas urbanas de mayor complejidad del país, sin transgredir los principios de la Federación.

CIUDADES COMPACTAS

Históricamente, las ciudades mexicanas, incluyendo a las metrópolis con mayor concentración de población (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla), han seguido un patrón de crecimiento físico disperso, poroso, de poca altura y baja densidad.

Tenemos que buscar las explicaciones de la morfología del proceso de metropolización y de la evolución de las densidades demográficas en determinantes geográficas e histórico-sociales que no se someten a lógicas lineales, universales, ni geométricas: 1) las características del medio natural sobre el cual se ha expandido la ciudad; 2) los ritmos específicos del crecimiento poblacional; 3) las formas de tenencia de la tierra en las sucesivas áreas de expansión metropolitana (ejidal, comunal, privada, pública) y las diversas modalidades de acceso al suelo para la construcción urbana; 4) las formas de producción de los diferentes soportes materiales (autoconstrucción, construcción por encargo, construcción en serie, etc.); 5) las formas de funcionamiento de las rentas y precios del suelo en el conjunto de la estructura urbana; 6) la dinámica del cambio económico y de la implantación territorial de sus actividades; 7) las particularidades del proceso de metropolización y de asentamiento segregado de las diferentes clases sociales; 8) las culturas e identidades propias de los grupos urbanizados, y 9) las políticas agrarias y urbanas de los distintos niveles de gobierno de la metrópoli (Pradilla, 2011:272).

Desde 1992, la contrarreforma agraria que abrió el camino a la privatización de la propiedad social agraria (ejidal y comunal), y la nueva política federal de vivienda, que entrega la promoción y producción de *vivienda de interés social* a las inmobiliarias privadas, han sido factores determinantes de la tendencia hacia la dispersión urbana. Las inmobiliarias privadas que producen las microviviendas que compran las derechohabientes de las instituciones de vivienda del gobierno federal y los gobiernos locales, las localizan *en la mitad de la nada*, en terrenos alejados de las periferias urbanas, adquiridos a bajo precio a las comunidades agrarias, que carecen de los servicios urbanos esenciales de salud, educación, cultura, recreación, abasto, comercio, etc., y generan un grave problema de transporte para que esa población pueda acceder a ellos y al trabajo generalmente ubicado en los centros urbanos (Duhau, 2008; Eibenschutz y Goya, 2009; Pradilla, 2011). La modificación de

la política de vivienda en el sexenio actual no ha cambiado sustantivamente estas condiciones.

Este patrón de crecimiento urbano tiene un alto costo para los contribuyentes, la calidad de vida de los habitantes y el medio ambiente: *a)* urbanización de grandes extensiones de suelo agrario o de reserva natural; *b)* concentración en la ciudad del campesinado desalojado; *c)* extensión de redes de infraestructura y servicios a costos elevados, cubiertos por el erario público; *d)* alargamiento de la distancia y el tiempo de desplazamiento en la ciudad, con mayor costo económico y de tiempo para el usuario y su intenso desgaste físico; *e)* incremento del consumo de energéticos en el transporte y mayor contaminación atmosférica, y *f)* desaprovechamiento de la infraestructura y los servicios urbanos ubicados en las áreas más antiguas de la ciudad y, en cambio, necesidad de crearlas en las periferias a un elevado costo social.

Es urgente abandonar el patrón norteamericano de crecimiento urbano disperso, sustentado en el transporte en automóvil individual, reemplazándolo por un *patrón compacto, denso y vertical*, cuyas características básicas sean: densificación por verticalización de las áreas ya urbanizadas, incluyendo a todas las actividades urbanas con excepción de la industria y algunas otras de alto riesgo; prioridad al transporte público de gran capacidad, eficiente y ambientalmente sustentable; prohibición y/o cobro del estacionamiento en las vialidades y sustitución por soluciones verticales; usos mixtos del suelo adecuadamente combinados; establecimiento de áreas urbanas libres del automóvil privado, mediante su tarificación y/o peatonalización de las vías; en caso necesario, integración de suelo a la ciudad en áreas continuas y bajo regulación planificada; y eliminación de mecanismos de excepción en la legislación que nulifiquen las regulaciones urbanas (Pradilla, 2011, 2015).

El estudio riguroso de la experiencia fallida del Bando 2 en el D.F. (hoy CDMX) (año 2000), que no logró la densificación buscada, sino una mayor segregación social del territorio al encarecer el suelo y las viviendas en las “áreas centrales”, debería servir para orientar las regulaciones futuras (Pradilla y Sodi, 2006:135 y ss.). La actual práctica masiva de verticalización dispersa de áreas centrales urbanas desarrollada por el capital inmobiliario-financiero, en función de la captación de viejas y nuevas rentas del suelo y ganancias extraordinarias, en lugar de compactar integralmente a las ciudades, expulsa a los antiguos habitantes carentes de ingreso para mantenerse en estas áreas, hacia las periferias, acentuando la tendencia a la dispersión.

Para que la “renovación urbana” vaya hacia la compactación, se requiere que se apliquen subsidios estatales para garantizar la permanencia de los habitantes originarios en las zonas o proyectos de densificación, lograr en

ellos una mezcla de sectores sociales no segregadora, y la conservación de los empleos localizados.

TRANSPORTE COLECTIVO

La continua expansión territorial de las ciudades y su baja densidad, las deficiencias del transporte público de baja capacidad, deteriorado y contaminante, las agresivas prácticas de las trasnacionales automotrices (publicidad, crédito barato, coches compactos, etc.), el individualismo creciente, la violencia callejera, la presión de los monopolios constructores de obras públicas y las políticas gubernamentales de privilegio a las vialidades en la inversión, han dado al automóvil un predominio total en la planeación, las acciones públicas y privadas, y la estructuración urbana.

Aunque tres cuartas partes de los automotores urbanos son automóviles particulares, sólo transportan a una cuarta parte de las personas, lo cual muestra la irracionalidad del actual patrón de movilidad intraurbana en términos de área de vialidad utilizada, consumo energético, saturación vial, inversión pública, etc. Atrapados en la errada dinámica de construir más vialidades (confinadas, elevadas, distribuidores viales, puentes, deprimidos) para “resolver” los problemas de saturación y congestión vehicular, los gobernantes no aceptan que es imposible ganar la carrera al incremento de automotores, que el elevadísimo costo de las nuevas obras socavan las finanzas públicas, y sólo crean el mito del “mejoramiento de la movilidad”, pues lo que logran es promover el ingreso de más autos a la circulación, que rápidamente saturan las nuevas vialidades.

Cuando por falta de recursos públicos, se concesionan las vialidades urbanas a empresas privadas que cobran peaje para recuperar la inversión más su ganancia, el remedio es peor que la enfermedad, pues además de privatizarlas, las segregan para uso de los sectores de altos ingresos, sin resolver la saturación vial. El ejemplo de la Ciudad de México y las políticas de construcción de segundos pisos viales de sus tres últimos gobiernos es premonitorio.

La política de transporte debe ser componente esencial de una estrategia integrada de desarrollo urbano, que no se limite a lo sectorial. La propuesta es *privilegiar el transporte colectivo sobre el individual*, lo que implica: canalizar los recursos disponibles a la construcción de sistemas de transporte colectivo de alta capacidad, ambientalmente sustentables, rápidos, eficientes, cómodos y seguros; aplicar costos crecientes al uso privado de la vialidad mediante la aplicación de tarifas públicas a su ingreso a las áreas críticas; evitar el estacionamiento en la vía pública; peatonalizar áreas comerciales de

actividad intensa; y promover el uso de la bicicleta y otros modos de transporte no contaminante, como el metro, el tranvía y el trolebús.

PRESERVAR LOS SERVICIOS Y ESPACIOS PÚBLICOS

Las políticas neoliberales han afectado negativamente el carácter público de la ciudad, creación histórica y colectiva, al permitir a la empresa privada su mercantilización mediante: a) la privatización de la gestión de servicios públicos básicos como agua, drenaje, recolección de desechos, recreación colectiva, vialidades, medios de transporte de alta capacidad, etc.; b) la reducción de la inversión pública y la liberación de la acción privada para atender la nueva demanda en estos rubros; c) la creciente asociación público-privada en diversos rubros de la inversión, y d) la venta o concesión del uso de espacios públicos: parques, calles, inmuebles culturales, deportivos y de espectáculos, etc. La privatización de servicios y espacios públicos va en contra de la equidad urbana al elevar sus costos y excluir a los sectores de menores ingresos de su uso.

Los gobiernos locales, aun los “de izquierda”, privilegian el mantenimiento de los espacios públicos de mayor *visibilidad*, con el pretexto del “desarrollo”, la “competitividad” o “la imagen para el turismo”, etc., mientras escatiman la atención de los que benefician a los sectores populares o se ubican en sus ámbitos territoriales, permitiendo su continuo deterioro. En diversas ciudades, incluida la ZMVM, se permite la instalación masiva de todo tipo de publicidad mercantil: anuncios espectaculares, vallas publicitarias en cerramientos de lotes baldíos, estacionamientos o construcciones, mantas en las fachadas de edificios, mobiliario urbano con publicidad, anuncios en el transporte público, etc., que contaminan la visibilidad del espacio público, y son factores de riesgo para los ciudadanos. Las ciudades parecen así, gigantescos supermercados.

Una forma de alcanzar la equidad social en las ciudades consiste en *garantizar el libre acceso de toda la población a los servicios y los espacios públicos de calidad*, haciendo una distribución equilibrada de ellos en el territorio urbano, atendiendo la creciente demanda y mejorando la calidad de los utilizados por los sectores populares; y revertir la privatización del espacio público para darle vigencia al *derecho a la ciudad*, incluida la garantía constitucional del libre tránsito. Dar prioridad a la preservación de lo público más deteriorado, en los ámbitos vitales de los sectores de menores ingresos, y liberar las ciudades de la pandemia de los avisos publicitarios, es avanzar hacia el mejoramiento de su calidad de vida, como parte de la equidad urba-

na. Es una acción más adecuada para mejorar su visibilidad para el turismo interno e internacional, que muchas otras acciones de elevado costo.

FISCALIDAD TERRITORIAL EQUITATIVA

Las ciudades siempre sufren escasez de recursos fiscales para atender las necesidades crecientes de la población en aumento; sin embargo, han tomado el camino equivocado para resolverla: la privatización de la inversión pública bajo la fachada de la “asociación público-privada” (APP). Al mismo tiempo, las bajas tasas impositivas territoriales premian a quienes usan el suelo urbano, rural o periurbano como fuente de ganancia, y les permiten beneficiarse de su valorización por la acción o inversión colectiva. Los servicios urbanos son cobrados por debajo de su costo de producción, subsidiados por todos los contribuyentes, a quienes los usan como parte de sus procesos mercantiles para acumular capital (industria, comercio, servicios privados, etc.), lo que es poco equitativo para quienes sí merecen este subsidio: los sectores urbanos pauperizados.

Debemos modificar los sistemas catastrales y la forma de aplicarlos para detectar y *sancionar la evasión fiscal*, haciendo coincidir los criterios impositivos con la política de desarrollo urbano y regional, y fijar el *impuesto catastral progresivo* con base en el uso autorizado del suelo en los programas de desarrollo y su dimensión, para castigar la especulación, el “engorde” de los terrenos ociosos, y hacer más eficiente la tributación urbana. Al mismo tiempo, es indispensable crear *instrumentos fiscales que capten para la colectividad las nuevas rentas (plusvalías) del suelo* que la sociedad en su conjunto genera con su acción o la inversión pública, incrementar los costos de permisos y licencias de construcción mercantil y el impuesto a la compra-venta de inmuebles aplicado al diferencial entre el precio de compra y el de venta; así mismo, es necesario distribuir los costos de la construcción de infraestructura entre los predios beneficiados.

Los esquemas de tarifas aplicados a los servicios públicos de agua y energía eléctrica deben ser progresivos en función de la magnitud y el tipo de consumo (mercantil o de subsistencia), y establecer subsidios cruzados para los sectores de bajos ingresos para lograr la autosuficiencia y la equidad (Cárdenas, 2005; Pradilla y Sodi, 2006).

VIVIENDA ADECUADA Y SUFICIENTE

La vivienda adecuada es una necesidad básica de las familias y los individuos, un derecho humano consagrado en la Constitución mexicana, y una

condición para garantizar los derechos a la alimentación y la salud, entre otros. Es también parte sustantiva e inseparable del desarrollo urbano, pues la vivienda ocupa la mayor parte del suelo y requiere de la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos. La presencia de un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda ha sido una de las constantes de la urbanización desde mediados del siglo pasado, lo cual lo sitúa como uno de los factores más importantes de organización y movilización ciudadana y de conflicto político.

En la actualidad, dos tercios de los nuevos hogares que se forman en México están excluidos de los programas públicos de adquisición de vivienda de interés social, por su bajo nivel de ingreso o la inestabilidad de su empleo. En las ciudades, la mayor parte de ellos se ven obligados a la autoconstrucción de sus viviendas con el trabajo familiar durante largos años, sin alcanzar las normas mínimas de seguridad y habitabilidad, en asentamientos precarios, ilegales o irregulares, sin servicios y en lugares con problemas medioambientales, de accesibilidad y riesgo. Otros, debido a la escasez crónica de vivienda en renta, alquilan a precios especulativos, cuartos o viviendas en lugares centrales turgurizados, o en colonias populares periféricas, o viviendas de interés social adquiridas por acaparadores que trafican con el subsidio público.

Actualmente, la política habitacional forma parte de las políticas privatizadoras neoliberales inducidas por los organismos internacionales que promueven la sustitución de la acción pública por un *Estado facilitador* de la iniciativa privada, que deje a las fuerzas del mercado la oferta de suelo para vivienda y a los desarrolladores inmobiliarios capitalistas la oferta habitacional, limitándose los organismos nacionales de vivienda a ofrecer servicios financieros para la población solvente. Esta orientación de la política de vivienda es excluyente, genera condiciones habitacionales inhumanas y serios desequilibrios urbanos y medioambientales, sobre todo por la insuficiencia del área de las viviendas producidas por las empresas inmobiliarias, su localización lejana en la periferia, la carencia de servicios básicos para la vida cotidiana y los serios problemas para transportarse hacia el trabajo y los servicios.

La transición demográfica en la que se encuentra el país, genera una creciente demanda de suelo urbano y de vivienda, debido al fuerte incremento en la formación de hogares. Durante los próximos 30 años, mientras la población crecerá en un 26.5%, los hogares lo harán en un 88.5%; lo que implica construir cerca de 20.5 millones de viviendas en este periodo. En promedio, se requerirán 720 mil nuevas viviendas al año, además de los equipamientos y servicios indispensables para un crecimiento urbano integral. En las princi-

pales ciudades del país, la satisfacción de esta demanda implicará la urbanización de alrededor de 450,000 hectáreas, más de la mitad de la superficie actual del sistema urbano nacional (Cárdenas *et al.*, 2005:136).

La lucha contra la pobreza, por la equidad distributiva y la inclusión social pasa por el mejoramiento sustancial de las condiciones materiales de vida en las viviendas rurales y urbanas y en las colonias o localidades donde se ubican. Es necesario el mejoramiento, ampliación o sustitución de la vivienda campesina, y el ordenamiento y dotación de infraestructura y servicios sociales de buena calidad en sus asentamientos debe formar parte integral de una política para garantizar el derecho a la vivienda de los campesinos e indígenas. Una política habitacional incluyente no puede limitarse a la construcción de unidades nuevas; debe incluir la reutilización, ampliación, mejoramiento o conservación de las viviendas existentes, creando instrumentos financieros, de comercialización de materiales, instancias de asesoría técnica y esquemas de financiamiento adecuados para estos fines, sobre todo en el caso de los sectores populares.

Debe impulsarse *una política habitacional* que reconozca que *la vivienda es una necesidad básica y un derecho humano* de las personas a un lugar donde vivir dignamente, que incluye la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos, que garantice otros derechos como al trabajo, la alimentación, la educación, la cultura, la salud y la recreación, y asegure la habitabilidad del entorno. Para ello, habrá que revertir la desigualdad en la distribución de los recursos, que privilegia ahora a los programas de vivienda terminada para una minoría solvente, en detrimento de los programas de vivienda progresiva a los que puede acceder la población empobrecida. Debe revisarse el actual sistema de subsidios para la vivienda con el fin de *otorgar subsidios progresivos*, inversamente proporcionales al ingreso de la población beneficiaria.

La acción habitacional debe vincularse estrechamente con la planeación territorial, medioambiental y de la obra pública. La estrategia sería *rescatar el papel de promotor de vivienda del Estado mexicano en sus distintos niveles*, sin el cual se pierde toda posibilidad de vincular la acción habitacional con el desarrollo social, económico, territorial y urbano. La acción de los organismos públicos de vivienda debe descentralizarse, reconociendo las particularidades estatales y municipales. El derecho a la vivienda implica también el derecho de la población a participar en la elaboración y ejecución de las políticas habitacionales de los gobiernos.

Para apoyar el acceso de las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos a una vivienda adecuada, hay que *modificar los esquemas financieros prevalecientes* y complementarlos con subsidios. Un sistema de financia-

miento y asesoría a la producción social de vivienda permitirá articular un conjunto de acciones y actores concurrentes para apoyar el desarrollo ordenado de asentamientos populares y/o de conjuntos habitacionales de bajo costo, mediante: a) la oferta legal de suelo para los pobres, bien localizado en la estructura urbana; b) la fijación de subsidios progresivos y transparentes según niveles de ingreso; c) exenciones fiscales para los compradores de lotes y viviendas con ingresos inferiores a tres salarios mínimos; d) el reconocimiento y apoyo a organizaciones sociales, cooperativas, ONG, instituciones de profesionistas y académicas dedicadas a la producción social del hábitat.

Una política estatal de vivienda para sectores populares exige *revisar el artículo 27 constitucional* para garantizar el acceso legal de la población al suelo urbano. La creación de un programa financiero para la vivienda popular deberá vincularse con *sistemas descentralizados y autogestivos de ahorro y préstamo*, que reciban incentivos y apoyos gubernamentales especiales, con el objeto de captar las sumas multimillonarias que centenares de miles de colonos entregan actualmente a “fraccionadores” clandestinos, funcionarios agrarios corruptos, comisariados ejidales, y “líderes”.

El derecho a la vivienda no es sinónimo de derecho a su propiedad. Hay que diseñar una política que promueva *el incremento del parque habitacional en renta*, sobre todo en colonias populares para los estratos de bajos ingresos, en particular en las ciudades fronterizas y polos turísticos con mayores flujos de migrantes (Cárdenas *et al.*, 2005:135 y ss.). Finalmente, habrá que hacer compatible la política de vivienda con la de *desarrollo urbano compacto*, para garantizar que sus beneficiarios gocen de las ventajas de vivir *dentro de* las ciudades y no *al margen de* éstas, por lo que debe procurarse que los programas públicos de vivienda se ubiquen en las zonas ya urbanizadas y, aún, centrales.

SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

El territorio mexicano está devastado. Muchas especies de flora y fauna están en peligro de extinción. Hay extensas zonas deforestadas y erosionadas y la desertificación crece. Los acuíferos están sobreexplotados, en particular en las áreas de mayor concentración de población urbana, y se registra un alto grado de contaminación en la mayoría de las cuencas hidráulicas. La crisis ambiental, incluido el cambio climático, cuestiona la racionalidad económica del capitalismo y su actual patrón neoliberal de acumulación. Para los actores económicos dominantes, el uso rentable de la naturaleza es un hecho del proceso económico, regido por las leyes del mer-

cado; pero su protección es un costo que afecta su rentabilidad y su valoración de corto plazo, por lo que debe ser asumido colectivamente.

En un panorama mundial donde los mayores responsables del cambio climático y del consumo depredador de los recursos naturales se resisten a asumir su responsabilidad en la crisis ambiental, para no afectar sus negocios, es innegable que sólo una nueva concepción para lograr el desarrollo sustentable, hará que las políticas ambientales dejen de ser subsidiarias del capital y condenadas al fracaso. Este paradigma ambiental alternativo promueve la sustentabilidad desde sus bases ecológicas y culturales, mediante la desconcentración de la economía hacia las regiones y la diversificación de los estilos de desarrollo, movilizándolo a la sociedad hacia la reapropiación del patrimonio natural y la autogestión de los procesos productivos.

En muchos casos, los movimientos ambientalistas son luchas de resistencia y protesta contra la marginación y la opresión, y por la defensa de los derechos culturales, el control de los recursos naturales, la autogestión de los procesos productivos y la autodeterminación de las condiciones de existencia. Estas luchas vinculan *la erradicación de la pobreza, la sustentabilidad y la democracia*; se enlazan con la reivindicación de sus identidades culturales, la reapropiación de conocimientos y prácticas tradicionales y el derecho de las comunidades a establecer estilos alternativos de desarrollo. Son, por tanto, una fuerza social que debe ser apoyada y vinculada a los procesos de cambio que se proponen.

El *manejo eficiente del agua* debe evitar el desperdicio y disminuir la contaminación, introduciendo sistemas de riego con tecnología avanzada y reduciendo la sobreexplotación de los acuíferos mediante la captación y aprovechamiento de la precipitación pluvial, la separación y tratamiento de aguas negras y pluviales, el reuso de aguas tratadas, la eliminación de fugas en las redes y el establecimiento de volúmenes máximos de consumo.

El Estado debe anticiparse al proceso de metropolización en muchas ciudades, para *ordenar su crecimiento* y ofrecer condiciones adecuadas a la producción material y la reproducción social, aplicando una política preventiva que disminuya la vulnerabilidad a los efectos de los desastres en el territorio. Para garantizar el desarrollo adecuado de las ciudades es necesario: *a) disponer de una oferta legal de suelo al alcance económico de los pobladores*, aplicando para ello los recursos legales y administrativos de que dispone el gobierno; *b) vigilar que las dependencias públicas y los particulares cumplan las normas que establecen el uso del suelo*; *c) densificar las áreas ya urbanizadas*, lo que permitirá reducir la presión sobre el suelo de conservación, necesario para mantener la sustentabilidad ambiental; *d) valorizar la prestación de servicios ambientales* para proteger el equilibrio ecológico y evitar la expansión de la frontera urbana, y *e) procurar el equili-*

brio entre los usos urbanos y las áreas verdes, del cual depende la capacidad de recarga de los acuíferos.

El control del uso del subsuelo y del espacio aéreo es también indispensable, tanto por sus implicaciones operativas como por su aportación fiscal. Debemos transitar de la voluntad ciega de capitalizar la naturaleza a través del mercado, a su uso racional basado en principios no mercantiles: potencial ecológico, equidad transgeneracional, justicia social, diversidad cultural y democracia (Cárdenas, 2005).

SEGURIDAD URBANA

Una ola de violencia sin freno recorre los campos, ciudades y carreteras mexicanas; cientos de pequeños y grandes grupos armados ilegales se disputan mortíferamente el territorio, entre sí y con las fuerzas armadas institucionales, para usarlo como ámbito para el narcotráfico al menudeo y al mayoreo, el secuestro, la extorsión, el “cobro de piso”, la “venta de protección”, la trata de personas, la prostitución forzada, el tráfico de armas, el contrabando, el pequeño y el gran robo, etc. En los últimos diez años, cientos de miles de residentes en el país han muerto en una guerra en la que no se prevén ni vencedores ni vencidos, sólo *perdedores*. México aparece como una enorme necrópolis, donde en cada rincón aparecen tumbas ilegales repletas de cadáveres desconocidos.

Las causas de esta violencia ciega y generalizada se hunden en las estructuras profundas de la sociedad: la crisis económica persistente, el desempleo y la pobreza de las mayorías; el despojo masivo de tierras a los campesinos; la segregación y la exclusión social; la corrupción y la impunidad en las esferas gubernamentales; la ineptitud y los privilegios espurios de la casta política; la ineficacia y venalidad de los aparatos estatales penetrados profundamente por el crimen organizado; una cultura machista, autoritaria y violenta que promueve el feminicidio; un sistema educativo de pésima calidad, etc. Las masas empobrecidas, excluidas y sin esperanza son la *carne de cañón* de los capos del crimen.

Los elementos ya señalados de la crisis de los territorios mexicanos configuran un escenario propicio para el despliegue de la violencia organizada o incidental: campos y aldeas aislados e inaccesibles, carentes de infraestructuras y servicios básicos, sin fuentes de trabajo y hundidos en la miseria; ciudades segregadas, amuralladas y fragmentadas socioterritorialmente; periferias populares urbanas mal comunicadas, con servicios públicos de pésima calidad y calles oscuras y tortuosas, abandonadas por las autoridades y sus “cuerpos del orden”; espacios públicos ocupados por la informa-

lidad como única opción de trabajo remunerado, regentada por líderes y policías corruptas; *imaginarios del miedo* (Carrión y Núñez, 2006), que se difunden masivamente en los medios de comunicación tradicionales, las redes sociales electrónicas y de boca en boca, estigmatizando partes enteras de las ciudades; centros históricos explotados por el gran turismo transnacional pero cuyos habitantes populares sobreviven en el abandono; en suma, territorios proclives al despliegue de la violencia.

Diez años de guerra contra el crimen en las condiciones económico-sociales y territoriales imperantes, han sido un fracaso. Sólo una transformación profunda de la estructura societaria, en particular de su núcleo esencial, el patrón de desarrollo económico, y del consecuente reordenamiento de los procesos territoriales, teniendo como objetivo y meta el mejoramiento de las condiciones materiales, sociales, culturales y ambientales de vida de las mayorías, y no la acumulación y centralización del capital sin regulación ni freno, podrán resolver las causas profundas de la violencia y devolver la paz a los mexicanos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL DERECHO A OTRO TERRITORIO

El territorio mexicano, en particular sus formas más complejas y contradictorias, las metrópolis, enfrentan hoy una problemática compleja de la cual se deriva su gran conflictividad. En los esbozos de diagnóstico y de solución que presentamos en las páginas anteriores, sólo hemos abordado algunos de sus aspectos, los que más directamente tendrían que ver con *lo territorial*. Aunque en general podríamos, o deberíamos, referir estas problemáticas al modo de organización socioeconómica en la que se conformaron las ciudades de hoy, hay cierto grado de consenso en que el *patrón neoliberal de acumulación de capital* ha agravado los viejos problemas y creado otros nuevos, por lo que su solución o mitigación pasaría, lo afirmamos, necesariamente por el abandono o al menos la modificación significativa de sus lógicas y sus políticas, en lo cual el consenso parece debilitarse.

En cualquier circunstancia, necesitamos conocer a fondo la problemática, lo que es posible desde la investigación científica; elaborar y aplicar políticas que reviertan los problemas, que implica tanto a los investigadores como a los políticos y sus organizaciones; y aplicarlas en lo cotidiano, lo que involucra la participación de toda la sociedad y sobre todo a sus sectores mayoritarios. Por tanto, es necesario superar la desconfianza profunda que existe entre estos tres actores de características, intereses y fuerzas distintas.

Es indispensable, por tanto, superar el autoritarismo propio del Estado y sus gobiernos, y transitar hacia una *democracia participativa* en la que la sociedad no delega total e incondicionalmente su derecho a gobernar, sino que lo ejerce corresponsablemente con sus representantes políticos, participando en cada momento en y sobre las prácticas que afectan su futuro y exigiendo a estos la transparencia y la rendición de cuentas en todo momento. Entonces, sólo entonces, podremos hablar de *la vigencia del derecho a la ciudad, al medio ambiente, al territorio*, con carácter vinculatorio para el Estado, con responsables específicos para garantizarlo, y *exigible por todos los ciudadanos*. Entonces podríamos hablar de *territorios democráticos*, dejando atrás la ficción de la democracia que la reduce al derecho a elegir mediante el voto, de tiempo en tiempo, a quienes hablan en nuestro nombre, pero actúan en beneficio de sus intereses y los de los actores dominantes en lo económico. Pero entonces descubriremos que el derecho al territorio que reivindicamos no se reduce a la posibilidad de apropiarnos del actual, forjado por la inequidad, la segregación y fragmentación, el autoritarismo, si no que se ha transformado en *el derecho a un territorio diferente al actual*, creado por tod@s y para el disfrute de tod@s.

En el momento actual, cuando los sismos del 7 y el 19 de septiembre de 2017, y los intensos huracanes del verano han causado la destrucción masiva de infraestructuras, viviendas, locales económicos y de servicios públicos, la sociedad mexicana no debería proponerse la reconstrucción de lo perdido, sino el dar un paso, lo más grande posible, en el camino de la construcción de un territorio rural y urbano distinto, utilizando los enormes recursos financieros reunidos y la gran energía humana desplegada para crear algo diferente. Creemos que muchas de las propuestas anteriores servirían a ese propósito; pero dudamos que los poderes fácticos económicos y políticos dominantes, se propongan algo distinto a usar las condiciones prevalecientes para recrear más de lo mismo, y acumular capital con el suelo liberado, la especulación inmobiliaria, los grandes contratos de obras públicas, etc. Habremos entonces desperdiciado otra circunstancia histórica excepcional para avanzar en la construcción de un nuevo territorio. ¿Está dispuesta a aceptarlo la sociedad mexicana?

BIBLIOGRAFÍA

Azamar, A. y J.I. Ponce (2014), “Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México”, en *Problemas del desarrollo*, vol. 179, núm. 45, pp. 137-158.

- Cárdenas Solórzano, C. (1997), *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, México, Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate.
- Cárdenas Solórzano, C. (2000), *Programa de Gobierno 2000-2006*, México, Alianza por México.
- Cárdenas Solórzano, C. (coord.) (2005), *Un México para todos*, México, Planeta.
- Carrión Mena, F y J. Núñez Vega (2006), “La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo”, en *EURE*, vol. 32, núm. 97, pp. 7-16.
- Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina (2008), *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México, HIC-AL.
- Duhau, E. (2008), “Los nuevos productores del espacio habitable”, en *Ciudades*, vol. 79, pp. 21-27.
- Eibenschutz, R. y C. Goya (coords.) (2009), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente en las ciudades en México 1996-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- Grupo Democracia y Territorio (GDT) (1994), *La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México*, México, GDT.
- Lavore, C. (2017), *Extractivismo. Proyectos de muerte y defensa de la vida*, Ciudad de México, inédito.
- Márquez López, L. y E. Pradilla Cobos (2008), “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”, en *Cuadernos del CENDES*, vol. 69, pp. 21-45.
- Por México Hoy (org.) (2017), *Llamado por México. Lineamientos generales para un proyecto de país*, Ciudad de México, Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate.
- Pradilla Cobos, E. (1995), “La política territorial y la configuración urbano-regional”, en J.L. Calva y A.G. Aguilar (coords.), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, t. II, México, Instituto de Geografía-UNAM/Juan Pablos, pp. 131-151.
- Pradilla Cobos, E. (2009), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa.
- Pradilla Cobos, E. (2010), “Teorías y políticas urbanas: ¿libre mercado mundial o construcción regional?”, en *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 12, núm. 2, pp. 9-21.
- Pradilla Cobos, E. (2011), “Zona Metropolitana del Valle de México: una ciudad baja, dispersa, porosa y de poca densidad”, en E. Pradilla Cobos (comp.),

- Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-293.
- Pradilla Cobos, E. (2012), “Una política territorial alternativa: ciudades y regiones equitativas, democráticas, integradas y sustentables”, en J.L. Calva (coord.), *Desarrollo regional y urbano*, vol. 13, México, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos, pp. 322-338 (Col. Colección de Libros Análisis Estratégico para el Desarrollo).
- Pradilla Cobos, E. (2015), “De la ciudad compacta a la periferia dispersa”, en *Ciudades*, núm. 106, abril-junio, pp. 2-9.
- Pradilla Cobos, E. (coord.) (2016), *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*, versión electrónica, México, Universidad Autónoma Metropolitana, disponible en <<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libro-electronico>>.
- Pradilla Cobos, E. y L. Márquez López (2004), “Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio”, en A.C. Torres Ribeiro, H. Magallanes Tavares, J. Natal y R. Piquet (comps.), *Globalizacão e territorio. Ajustes periféricos*, Río de Janeiro, IPPUR/Arquímedes, pp. 130-154.
- Pradilla Cobos, E. y D. Sodi de la Tijera (2006), *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, México, Océano.
- Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, Conapo.

CUARTA SECCIÓN
DESIGUALDAD TERRITORIAL, VULNERABILIDAD
Y POLÍTICAS SOCIALES

LA DESIGUALDAD SOCIOESPACIAL O EL MÉXICO QUE SE BIFURCA

ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA*

“El tiempo se bifurca perpetuamente hacia innumerables futuros”.
El jardín de senderos que se bifurcan, 1941

(Jorge Luis Borges)

INTRODUCCIÓN

México afrontó en el pasado varios futuros o tiempos con probables realidades divergentes o convergentes. Entre las distintas posibilidades de desarrollo del país, las dimensiones de tiempo y espacio expresan una realidad que ofrece la oportunidad de caminar por senderos de mayor bienestar, objetivo central de toda sociedad. En este capítulo se presentan algunos de los principales fenómenos de desigualdad socioeconómica y territorial que ponen de manifiesto la bifurcación o las brechas resultantes en el espacio nacional que constituyen, de manera simultánea, las actuales condiciones en un tiempo cero de posibles porvenires.

La desigualdad socioespacial en México es de carácter multidimensional y multifactorial con profundas raíces históricas y constituye un enorme reto para el desarrollo. La búsqueda de la prosperidad compartida se justifica por varias razones, en principio como un objetivo moral de obligatoriedad jurídica, pero también por la lógica económica y las necesidades sociales de una población creciente que demanda mejoras en su calidad de vida.

En este capítulo se analizan algunas expresiones de la desigualdad, a partir de reflexiones teóricas que abordan de manera socioespacial las relaciones entre territorio y economía, y territorio y sociedad en México. Al respecto, se consideran las principales características y los cambios en los

* Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

modelos de desarrollo, la evolución de procesos significativos en las condiciones económicas y sociales en diferentes escalas espaciales con indicadores cuantitativos de mediano y largo plazos con asociaciones significativas. Al final se formulan reflexiones para avanzar hacia la igualdad socioespacial como una de las necesarias vías estratégicas para promover el desarrollo de manera integral y sustentable en México.

EL FENÓMENO DE LA DESIGUALDAD

La desigualdad se refiere a la distribución polarizada o inequitativa, en mayor o menor grado, de un conjunto de unidades de análisis que ocupan una posición en una serie estratificada según la jerarquía de determinadas cualidades en el tiempo y el espacio. Cuando la distribución se aleja de la norma democrática estadística mayor es la desigualdad, o bien, a mayor concentración, mayor desigualdad. Las disparidades socioespaciales resultan de las relaciones históricas que se establecen entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado; su comportamiento es variable según los modelos de desarrollo adoptados en cada formación social y su medición permite dar seguimiento y evaluar los resultados agregados. Las divergencias analizadas desde varios enfoques y métodos expresan las condiciones sociales, económicas o espaciales que caracterizan a una sociedad en un momento determinado, y más allá indica el grado de justicia existente en la distribución de los recursos. En general, a medida en que la desigualdad es mayor las sociedades son más injustas y presentan una mayor asociación con valores negativos en materia de desarrollo.

REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE LA DESIGUALDAD SOCIOESPACIAL

El espacio es una dimensión y los territorios son su expresión histórica. Éstos se estructuran a partir de las relaciones sociales entre diferentes agentes que actúan de forma multiescalar y multinivel. Las actividades espaciales son heterogéneas en los lugares, y la apropiación del territorio y la creación de la territorialidad construyen una geografía del poder caracterizada por el conflicto y la desigualdad (Massey, 1995).

En este contexto, los planteamientos sobre justicia social entendida como un conjunto de principios orientados a la resolución de conflictos, llevaron a extender su aplicación al territorio como una forma de justicia distributiva, en primera instancia del ingreso, el cual permite el acceso a los recursos

escasos de la sociedad y que se puede distribuir entre individuos o entre unidades territoriales.¹

La distribución espacial del ingreso debería ser tal que sea posible: a) cubrir todas las necesidades de la población dentro de cada territorio; b) asignar recursos a fin de minimizar los efectos multiplicadores regionales o reforzar las externalidades positivas, y c) invertir recursos suplementarios para contribuir a superar dificultades provenientes de los medios social y físico. A su vez, los mecanismos institucionales, organizacionales, políticos y económicos deben favorecer a los territorios menos aventajados (Harvey, 1977).

La noción de justicia espacial en la geografía humana se ha desarrollado con modelos de eficiencia espacial y de asignación de recursos; en la geografía cuantitativa se apoya en métodos y técnicas matemáticas, estadísticas o econométricas y sistemas de información geográfica para fines de planificación territorial. El bienestar humano se ubica en el centro del análisis y se mide en varias escalas geográficas con índices espaciales que ofrecen elementos de juicio para proponer alternativas redistributivas para mejorar la calidad de vida de la población (Smith, 1994).

Un aspecto central de la justicia espacial es establecer la localización óptima de infraestructuras sociales considerando varios principios como: a) la eficiencia espacial para minimizar la distancia entre la oferta de un servicio (de salud, educación o comercio) y su demanda con instalaciones deseables que le permitan a la población el acceso a las mismas, y b) la justicia ambiental, mediante la cual se trata de distribuir las infraestructuras no deseables de manera adecuada (Bosque y Moreno, 2007).

Entre los enfoques críticos posmodernos destaca el análisis de las dinámicas urbanas contemporáneas asociadas a la globalización, como el aumento multiescalar de la desigualdad y la pobreza, así como el reconocimiento de movimientos sociales que luchan por sus territorios. En este sentido, la justicia se entiende como la existencia de valores sociales: libertad, igualdad, democracia y derechos civiles y sociales, con una expresión geográfica. La justicia asume una dimensión socioespacial dialéctica donde la sociedad produce espacialidades injustas, pero el espacio también es fuente de injusticias. Los hechos sociales se distribuyen de manera heterogénea en el espacio y por ello existen injusticias espaciales sin consecuencias e injusticias espaciales con consecuencias. Estas últimas generan efectos dañinos que van desde los exógenos de origen global, hasta los endógenos con desigual-

¹ Esta idea conlleva una falacia ecológica, es decir, un problema metodológico porque se infiere la naturaleza del individuo a partir de las estadísticas agregadas del grupo al que pertenece. Asimismo, se extrapolan las características de las variables de escalas espaciales mayores hacia escalas locales.

dades económicas, de clase, raciales y étnicas en escala mesogeográfica o subnacional. En este caso surgen varias formas de discriminación, por ejemplo, a partir de los marcos jurídicos o de los procesos de financiarización metropolitana que limitan el cumplimiento de los derechos sociales de las personas por el acceso diferenciado a bienes y servicios públicos. La justicia espacial, entonces, refiere a la justicia social y a la importancia de la geografía en la reivindicación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Soja, 2010).

En este contexto, resulta necesario analizar la estructura y dinámica de los territorios para establecer sus brechas y apuntar la posible existencia de injusticias sociales. En general, el desarrollo histórico de las formaciones sociales genera varias formas de desigualdad socioeconómica susceptibles de cuantificar en varias escalas. Asimismo, la persistencia de las brechas de desarrollo, las condiciones de desigualdad y los rezagos socioespaciales obligan a revisar los principios aplicados en la relación Estado-mercado-sociedad, en particular, reconsiderando las posiciones antiestatistas tan costosas en países con una gran desigualdad como México. A continuación, estos fenómenos se analizan en el ámbito de las diferentes escalas espaciales, en particular, considerando límites políticos, administrativos, estatales y de las ciudades de México.

LAS BRECHAS SOCIOESPACIALES EN MÉXICO

Elementos históricos

En México la desigualdad socioespacial tiene una profunda raíz histórica, ha sido recurrente en varios momentos y ha sido la causa de diferentes movimientos sociales, políticos y revolucionarios que surgieron ante condiciones injustas.

El Conde de Revillagigedo, virrey de la Nueva España entre 1789 y 1794, al referirse a la situación de la pobreza entre “los indios”, destacaba que habría rebelión si aumentara el precio del maíz como alimento básico (Florescano, 1969). El barón de Humboldt, en su viaje a principios del siglo XIX, afirmaba que “[...] Méjico es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de caudales, civilización, cultivo de la tierra y población” (Humboldt, 1827). En la Reforma se concentró la propiedad de la tierra y la riqueza en manos de la Iglesia, por lo que Benito Juárez expidió las Leyes de Reforma para favorecer su reparto. Durante el porfirismo se reconcentró la tierra en haciendas con tierras de raya y grandes activos nacionales quedaron en propiedad de empresas extranjeras al

abrir las puertas al capital del exterior. “Hubo progreso económico, pero no desarrollo económico [...] el desarrollo consiste en el estrecho maridaje entre la eficiencia económica con la justicia social” (Silva Herzog, 1973).

Las condiciones mencionadas provocaron la Revolución mexicana y como respuesta la expedición de una Constitución de avanzada con derechos civiles, políticos, sociales y económicos. El modelo primario exportador y posrevolucionario (1919-1939) reportó una tasa promedio anual de apenas 0.3% de crecimiento económico, con fuerte inestabilidad social y política, especialización en actividades agrícolas y una distribución espacial de la población predominantemente rural. En el gobierno de Lázaro Cárdenas se realizaron profundas reformas que colocaron las bases del futuro desarrollo del país, entre ellas la estabilización política, la aplicación de la reforma agraria con apoyos gubernamentales a los campesinos, ejidatarios y comuneros, además de la expropiación petrolera y la fundación de empresas paraestatales e instituciones sociales, estimulando una rápida industrialización con apoyo a la clase obrera y a la urbanización; es decir, una profunda redistribución estructural y territorial de la riqueza que sentó las bases del posterior “milagro mexicano” con el papel proactivo del Estado (Córdova, 1974).

En el modelo de sustitución de importaciones (1940-1970) el PIB creció a una tasa 6.6% en promedio anual y la población a 2.9%, por lo que el producto por habitante lo hizo a 3.6% anual. En la fase del “desarrollo compartido” (1970-1982) se agotó el modelo cerrado, lo cual fue amortiguando por la renta petrolera y la deuda externa, pero fue el inicio de crisis recurrentes asociadas a las recesiones internacionales y al aumento en las tasas de interés aplicadas por organismos financieros internacionales, lo que provocó el desborde de la deuda pública y la devaluación del peso en 1976 y 1982. La urbanización se aceleró con convergencia territorial condicional y con un sistema de ciudades primático que tuvo a la Ciudad de México como principal centro económico y destino de la migración campo-ciudad.

En la apertura comercial durante seis administraciones presidenciales, desde el año 1983 a la fecha, se aplicaron varias reformas estructurales. El producto ha crecido en 2.7% en promedio anual y la población se redujo a 1.6% (con fuerte emigración internacional), por lo que en promedio el PIB por habitante apenas aumentó en 1.1%, lo que significó la contracción de los indicadores macroeconómicos con pronunciadas caídas y recuperaciones inestables acentuadas por las crisis de 1983, 1986, 1995 y 2009. A lo largo del periodo predominó la divergencia espacial, con un ritmo de urbanización más lento en el marco de un mediocre crecimiento económico.

El modelo económico de apertura se consolidó orientado a la exportación de manufacturas en su variante de ensamble con un elevado porcentaje de componentes importados y la desarticulación de las cadenas productivas nacionales que inhiben el proceso de industrialización propia y la generación de empleos. El PIB potencial se encuentra por abajo de la mitad por ineficiencia, la generación de empleos formales con protección social es insuficiente (faltan más de medio millón anuales), hay más PEA ocupada en actividades informales (57%) que formales, el salario real perdió alrededor del 70% de su poder adquisitivo desde 1976, lo que reduce el mercado interno, la concentración del ingreso se mantiene en un nivel alto, las ganancias por el bienestar y contra la pobreza se perdieron, la inseguridad y la violencia se mantienen en niveles altos y en términos políticos existe un grave desencanto por la alternancia política y la democracia, entre otros fenómenos (Solís, 2014; Villarreal, 2012).

En este proceso, con el impulso de organismos financieros internacionales, se dio un alejamiento del Estado de bienestar del keynesianismo y el intervencionismo estatal, y se produjo un giro hacia el Estado neoliberal y el monetarismo bajo los principios del liberalismo clásico como el individualismo, la igualdad de oportunidades, la libertad de hacer lo que la ley no prohíbe y la existencia de un Estado que asegurara los derechos de propiedad, la paz pública y que tuviera como prioridad el crecimiento económico respecto a la justicia distributiva.

Territorio y economía

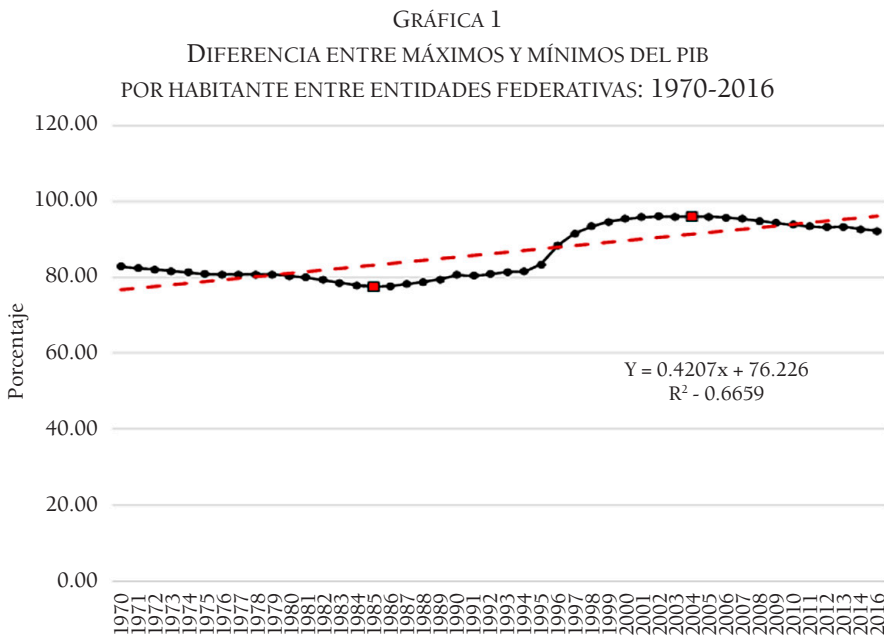
- Grandes tendencias económicas espaciales

El análisis socioespacial de México requiere considerar los impactos de los paradigmas económicos antes descritos en su territorio. A su vez, el fenómeno de la desigualdad entre distintas escalas espaciales se estudia de manera agregada, inicial y convencional con el comportamiento del producto interno bruto por habitante en series de tiempo para encontrar patrones de comportamiento.

Las estimaciones del PIB para todas las entidades federativas del país indican una tendencia general de creciente divergencia, aunque en el periodo 1970-1985 predominó una reducción en las brechas del producto por habitante, entre este último año y 2004 aumentó la divergencia y desde entonces a la fecha se mantuvo en un nivel elevado. Las fuertes disparidades económicas entre estados son un resultado histórico y en la fase actual, de su diferente capacidad para insertarse en los nuevos procesos de globalización y en el nuevo modelo de apertura comercial. Entre los principales factores

que explican las fases divergentes en el PIB por habitante entre regiones y ciudades sobresalen los contrastes en la productividad del trabajo vinculada a los avances tecnológicos y a la localización espacial respecto a los grandes mercados (gráfica 1).

Entre los diferentes análisis morfológicos del espacio mexicano se consideran tres en este trabajo: a) las franjas del territorio nacional delimitadas de manera horizontal; b) los ejes definidos de manera vertical, y c) el sistema urbano nacional.



FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

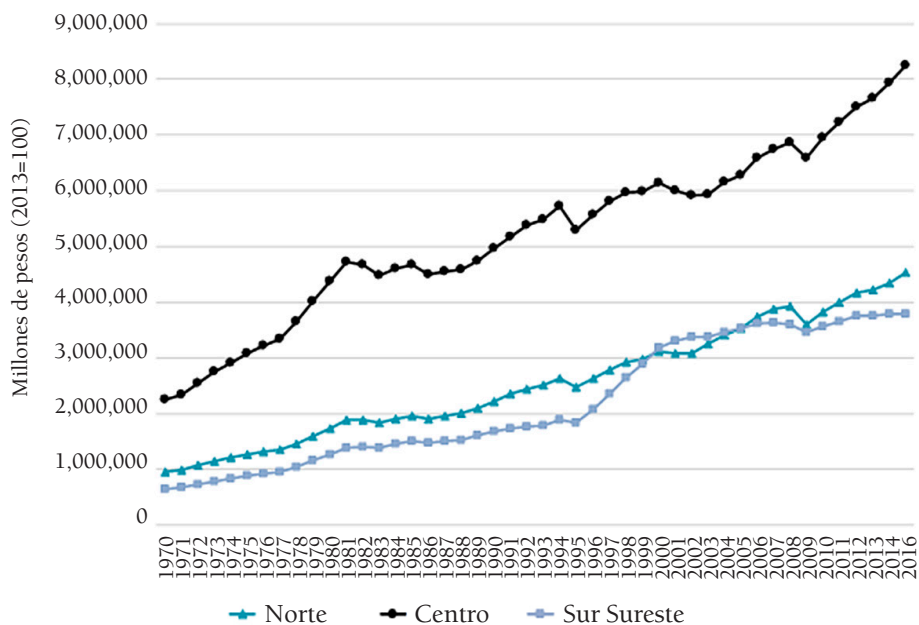
• El territorio en franjas²

Las entidades federativas localizadas en las franjas norte y centro del país, en general, presentan un mejor desempeño económico al aprovechar sus ventajas tales como: una ubicación geográfica privilegiada sobre todo respec-

² La delimitación por franja incluye las entidades federativas siguientes. Franja norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Franja centro: Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Franja sur-sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

to al mercado estadounidense, una estructura productiva que se ha orientado a productos de mayor valor agregado, con disponibilidad de capital humano, social, físico y tecnológico que permiten una superior productividad por trabajador, un creciente mercado, avances tecnológicos, de investigación, aprendizaje, educación, capacitación y un soporte institucional de sus gobiernos que incentivan las inversiones; aunque estos factores favorables se han combinado con los recientes problemas de inseguridad que han enfrentado en los últimos años. No obstante, a pesar del fuerte dinamismo económico de la franja norte, la mayor proporción del PIB nacional se concentra en la franja centro, y se observan diferentes velocidades de crecimiento (gráfica 2).

GRÁFICA 2
PIB POR FRANJA TERRITORIAL: 1970-2015



FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

La aplicación del modelo de apertura comercial favoreció sobre todo a las entidades del norte de México, lo cual se confirma con el crecimiento más rápido del producto por habitante que superó a la franja centro. En el marco de la operación del TLCAN, los intercambios comerciales entre los territorios de México y Estados Unidos indican que la mayor magnitud de ellos se produce entre los estados fronterizos de ambos países. Solamente las interacciones comerciales del estado de Texas con los estados de Baja

California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas representaron el 26% del total de los flujos de la matriz de origen-destino³ de las dos naciones entre 2007-2014. El comercio de California con estos mismos estados mexicanos alcanzó el 7%, es decir, que estos intercambios significaron la tercera parte del realizado entre los dos países. Los seis estados mexicanos mencionados aportan el 52% del total de los flujos comerciales de México con Estados Unidos, lo cual ilustra la importancia de la localización para la integración territorial binacional en la franja de la frontera norte.

En la franja central el PIB por habitante se reportó un crecimiento bajo al inicio de la apertura para recuperarse después cerca del promedio nacional con el aumento de sus interacciones comerciales con Estados Unidos de entidades como Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Puebla, Veracruz y la Ciudad de México. En general, se observa un desplazamiento del desarrollo regional del centro hacia el norte del país en el marco de los efectos del TLCAN, aunque aún no se supera la fuerza gravitacional conjunta del sistema de ciudades de la región centro donde destaca la Zona Metropolitana del Valle de México.

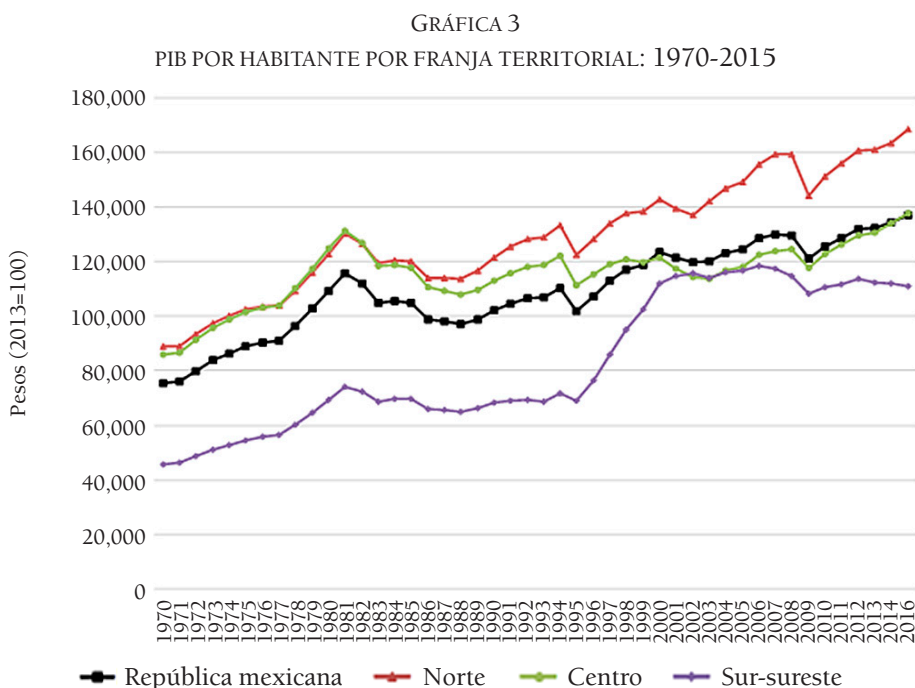
La franja sur-sureste reporta niveles y tasas de crecimiento del producto por habitante menores al promedio nacional, aunque con ciclos de aumento rápido, sobre todo, en función de las exportaciones petroleras en fases de precios altos para después volver a descender. Entre sus limitantes destacan: carencias de infraestructura en comunicaciones y transportes y menor accesibilidad, lo que eleva los costos para la movilidad de los factores hacia el mercado estadounidense, menor capacidad en la formación de capital humano, baja productividad media y, en general, grandes rezagos históricos en pobreza y marginación que dificultan aumentar sus niveles de eficiencia y competitividad en el nuevo contexto. Lo anterior a pesar de que esta franja cuenta con importantes recursos naturales, entre los cuales sobresalen el petróleo y el gas, lo cual le otorga una alta especialización productiva en energéticos, en particular a Campeche y Tabasco, pero también los coloca en condiciones vulnerables por la volatilidad de los precios en el mercado mundial, asimismo, el valor agregado que se radica efectivamente en estas entidades es muy bajo debido a que la mayor parte se transfiere a la federación para su asignación en el marco del pacto fiscal.

De manera complementaria, la distribución de la inversión extranjera directa indica que la franja norte recibió el 25% del total acumulado en el país entre 1989 y 2015, la franja central reporta el 71%, mientras que la franja

³ La matriz de flujos de origen-destino de mercancías entre México y Estados Unidos considera los intercambios entre entidades federativas de ambos países que representan más del uno por ciento del total durante el periodo 2007-2015, las cuales alcanzan el 91% del total.

sur-sureste solamente el cuatro% (Secretaría de Economía, 2014, 2016). Esta variable contribuye al crecimiento desigual de las regiones del país, tanto por los montos totales como por su tendencia temporal y su demanda de trabajo especializado en maquila (Hanson, 1997).

Las condiciones mencionadas implican que las brechas en el desarrollo del país se bifurcan entre las franjas norteña y central, respecto a la del sur-sureste. Lo anterior expresa una fractura y un riesgo para la cohesión socioespacial (gráficas 3 y 4).



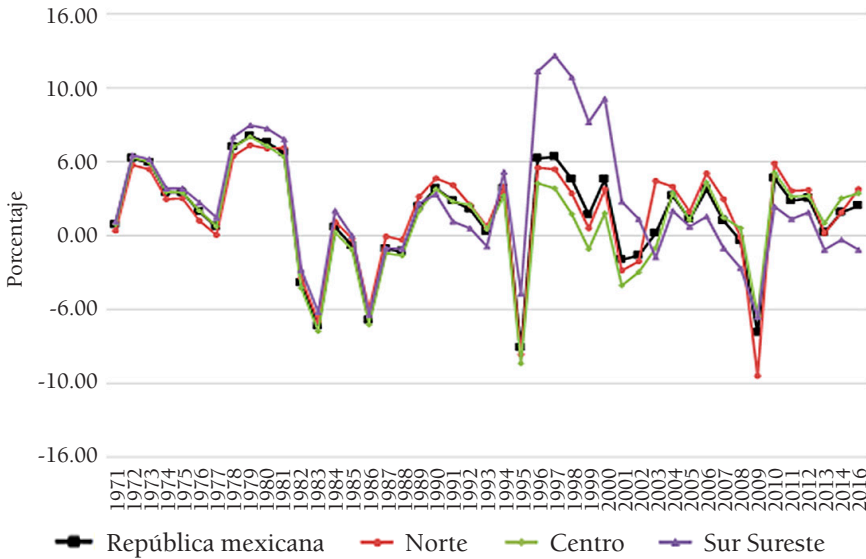
FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

• Los ejes territoriales⁴

La localización de las actividades económicas más dinámicas en el territorio mexicano manifiesta también un patrón histórico norte-sur. La mayor participación en el producto nacional se ha mantenido en el Eje Central que

⁴ Los ejes se delimitan con las entidades siguientes. Eje Pacífico-Oeste: Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora. Eje Central: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas. Eje Golfo-Este: Campeche, Coahuila, Durango, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

GRÁFICA 4
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE POR FRANJA:
1971-2015



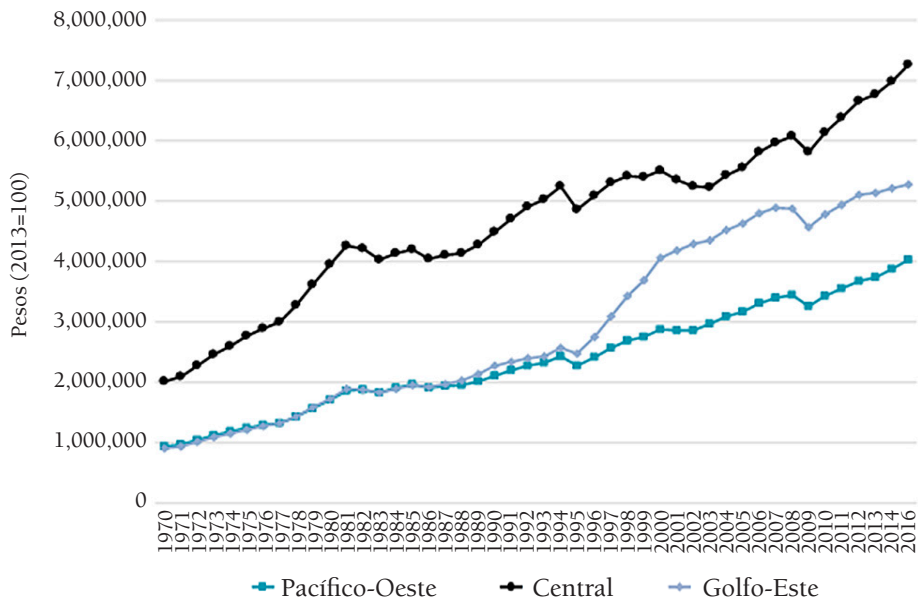
FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

concentró el 46.94% del total acumulado entre 1970 y 2015; en segundo lugar, se ubica el Eje Golfo-Este que aporta el 29.32%, mientras que el Eje Pacífico-Oeste generó el 23.74% restante. En las últimas dos décadas aumentó rápidamente la renta petrolera, aunque estuvo sujeta a las crisis, pero ello explica el crecimiento de los estados del Golfo de México en el PIB nacional. Cabe señalar la mayor integración relativa de las cadenas productivas y comerciales de los estados mexicanos situados en los ejes Central y Golfo-Este con el territorio estadounidense, debido a la menor distancia (costo-tiempo) que favoreció el crecimiento de las ciudades localizadas en el corredor que va desde la ZMVM hacia San Antonio, Dallas y Houston en Texas, y que se extiende por la costa este de Estados Unidos en la cual se encuentran 31 estados que aportaron el 70% del total del PIB real entre 2010 y 2014 (BEA, 2017). En este sentido se explica el fuerte aumento en el PIB por habitante, sobre todo, de los estados petroleros y turísticos localizados en el Golfo de México (gráficas 5 y 6).

- Análisis por entidad federativa

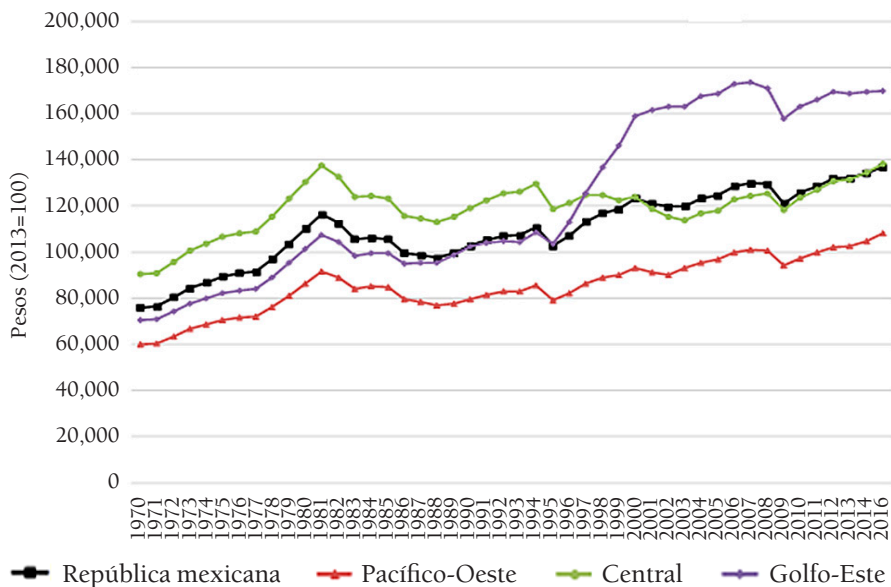
Un aspecto que influye notablemente en la desigualdad en el acceso a oportunidades de empleo e ingreso es el insuficiente y desequilibrado desarrollo

GRÁFICA 5
PIB POR EJE TERRITORIAL: 1970-2015



FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

GRÁFICA 6
PIB POR HABITANTE POR EJE TERRITORIAL: 1970-2015

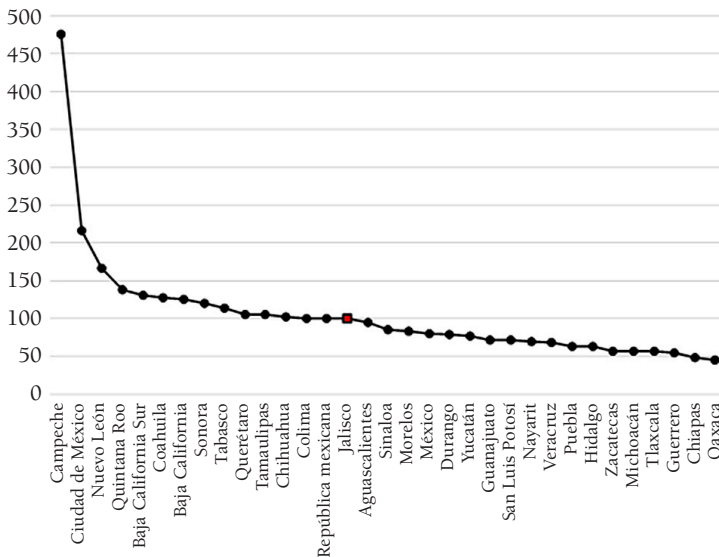


FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

económico regional inter e intraestatal. Este comportamiento constituye causa y efecto de las disparidades sociales y contribuye también a mantener grandes brechas como en los indicadores siguientes.

La economía del territorio mexicano se ha desarrollado de manera desigual como se puede ver en el PIB por habitante a lo largo del periodo de 1970 a 2015. El estado de Campeche ocupa el primer lugar en el índice promedio acumulado del PIB por habitante con un valor de 475 —con las acotaciones mencionadas— frente al 100 del promedio nacional, la Ciudad de México alcanza 217, Nuevo León 166 y Quintana Roo 138, mientras que en el extremo inferior se encuentran los estados de Guerrero (54), Chiapas (48) y Oaxaca (45). En términos agregados doce entidades federativas se ubican por arriba de la media nacional del producto por persona en el periodo y el resto están por abajo en valores per cápita, es decir, haciendo comparables los valores (gráfica 7).

GRÁFICA 7
 ÍNDICE PROMEDIO DEL PIB POR HABITANTE
 POR ENTIDAD FEDERATIVA:
 1970-2015



FUENTE: elaboración propia con base en Sánchez, 2017.

El comportamiento económico de la escala estatal se expresa, a su vez, en otras escalas menores ya sea con delimitación político-administrativa como los municipios o funcional como las zonas metropolitanas, los sistemas urbanos rurales o las redes de ciudades.

- Las redes de ciudades

Las economías urbanas han evolucionado en el marco los cambios en los modelos de organización social, económica, política e institucional de los países, y constituyen el soporte espacial del desarrollo en la globalización. El modelo de producción fordista ha sido sustituido por otro más moderno de acumulación flexible con producción *just in time* en lotes pequeños para una demanda diversa de mercancías, sin stocks, con control de calidad, reducción de tiempo de trabajo, subcontratación, aprendizaje en el lugar de trabajo con múltiples funciones, movilidad espacial de los trabajadores, negociación individual, inseguridad laboral y social, aglomeración e integración espacial de las empresas, desregulación, Estado-ciudad, privatización de necesidades sociales, descentralización, Estado emprendedor, promotor y financiador de las innovaciones y de la competitividad internacional, con subordinación de lo social a las metas de política económica y una cultura de consumo individualizado (Pike, Rodríguez y Tomaney, 2011).

A partir de las reformas estructurales neoliberales iniciadas en la década de los ochenta, los Estados nación cedieron en su capacidad regulatoria y sus principios de justicia distributiva y de equidad ante las fuerzas de rentabilidad de los mercados. Los países pasaron de tener economías cerradas protegidas a espacios cada vez más abiertos a los impactos del capital global, las finanzas, la banca y el comercio internacional. Las inversiones públicas y privadas han aprovechado nuevos lugares y territorios para la revalorización del capital, en particular, con la infraestructura y las innovaciones tecnológicas que permiten reducir la fricción de la distancia en la transportación de las mercancías físicas o ahorrar tiempo en las transacciones virtuales, en la difusión de información o en las comunicaciones.

La búsqueda de ganancias con ahorro de costos de producción y transportación en las cadenas de valor facilita la dispersión y desconcentración de las actividades económicas en un número mayor de espacios geográficos. La división internacional del trabajo se amplifica en sintonía con los flujos de capital en mercados más abiertos que compiten por atraer inversiones con mano de obra especializada, salarios bajos, materias primas más baratas, subsidios, infraestructura o acceso a grandes mercados de consumo, y con ello las empresas tienen más opciones de localización, descentralizan su modelo de producción hacia distintos lugares ubicados incluso a grandes distancias entre sí en los espacios globales.

En esta nueva lógica compiten las ciudades más que los países y, por ello, se diseñan e instrumentan estrategias y políticas públicas de fomento econó-

mico y promoción del desarrollo urbano y regional en las escalas nacional o subnacional; y se promueven la inversión y la creación de parques industriales tecnológicos con la participación de empresas privadas, gobiernos locales e instituciones educativas y de investigación.

Este modelo de economía de aglomeración favorece la creación de clústers donde las empresas, sobre todo las multinacionales, aprovechan en espacios próximos la infraestructura física, productiva, de logística y social, las innovaciones tecnológicas, la información, la mano de obra calificada e intercambiable, la proveeduría y los estímulos fiscales, entre otros aspectos, con lo cual reducen costos y aumentan ganancias. Esta dinámica económica fortalece los procesos de urbanización y metropolización al atraer población trabajadora hacia los centros industriales localizados generalmente en áreas periféricas o aún distantes de las ciudades. Asimismo, en ciudades que presentan procesos de desindustrialización y servicialización, y como resultado de las fuertes brechas regionales, se observa también un rápido crecimiento demográfico inercial en ellas, pero en condiciones de fuerte desigualdad socioespacial a su interior cuyos efectos se extienden a la escala regional (Cuadrado, 2013).

En términos económicos, las ciudades tienen límites de crecimiento asociados a las deseconomías de aglomeración y de escala, con externalidades negativas asociadas al aumento de los costos por movilidad, contaminación, precios crecientes de suelo y vivienda en los espacios centrales, la necesidad de nuevas y sofisticadas infraestructuras o el mayor costo de la mano de obra y de la reproducción social familiar. Estas fuerzas también explican el desplazamiento de la población hacia las periferias metropolitanas o más allá hacia ciudades pequeñas y medianas en el espacio regional. La combinación de las fuerzas de atracción y rechazo en las ciudades incide en la expansión metropolitana generando distintos efectos hacia sus áreas de influencia, con procesos de causación circular acumulativa que favorecen la concentración de población y capital en algunas de ellas consideradas más competitivas, mientras que otros sistemas urbano regionales desarticulados o al margen de los circuitos del capital, se estancan y rezagan respecto a la media nacional y a las tendencias de la globalización.

Algunas ciudades han adquirido o se han consolidado en la globalización como centros estratégicos de poder y de conducción de la economía, vinculados sobre todo a los sectores hegemónicos como el financiero, apoyado con soportes tecnológicos de comunicación y conectividad. Los excedentes de capital y de mano de obra, así como la mayor velocidad en la rotación del capital han permitido fuertes inversiones en diferentes países del mundo, en particular, en los sectores bancario, financiero, inmobiliario, comercial, de

infraestructura y tecnología, de algunas zonas metropolitanas o regiones que cuentan con mayores ventajas comparativas y competitivas para generar riqueza. Estas funciones conforman un circuito de acumulación global que se manifiesta en las economías metropolitanas, regionales o nacionales dinamizando varias actividades. En la parte superior, destaca el sector inmobiliario oligopólico con vínculos financieros de capitales producto de la sobreacumulación que buscan su reciclaje y valorización; y éstas se relacionan con mercados laborales locales de baja productividad desempeñados por trabajadores con limitada calificación, bajos salarios y trabajo precario en el sector informal o en condiciones de subcontratación, con lo cual se conectan el capital y el trabajo en nuevas modalidades (De Mattos, 2002; Harvey, 2014).

En el marco anterior, el sistema urbano nacional de México ha madurado alcanzando 384 ciudades con 15 mil o más habitantes en el año 2010, las cuales concentraron 81.2 millones de personas que representaron el 72% de la población nacional. La Zona Metropolitana del Valle de México concentró el 25% de la población urbana y el 18% de la nacional, es el principal centro demográfico, socioeconómico y administrativo del país, genera el 30% del valor agregado bruto de la nación y se clasifica como ciudad global Alfa siendo la más importante para las interacciones en la red mundial. Esta zona metropolitana se colocó como el principal lugar central del sistema de ciudades, que influye directa o indirectamente, en mayor o menor magnitud, en todo el territorio nacional; y es el principal origen y destino de los flujos de personas, comunicaciones y transportes de mercancías para la mayoría de los centros urbanos del país. En el rango 2 se encuentran dos grandes zonas metropolitanas: Monterrey es un importante centro de servicios con influencia macrorregional en el noreste del país, concentra el 5% de la población nacional, se ha beneficiado como uno de los ganadores de la apertura económica, está ubicada en el corredor más dinámico del TLCAN y articula a otras ciudades como Reynosa-Río Bravo, Saltillo, Tampico, Matamoros y Nuevo Laredo. Guadalajara enlaza el territorio del occidente mexicano y cuenta con una población similar a la de Monterrey. En rangos menores se ubican ciudades que tienen un área de influencia más reducida que generalmente no rebasa los límites estatales de cada lugar central. En general las redes urbano rurales de México más consolidadas se localizan en el centro y norte del país (Sedesol, IIEc-UNAM, 2012).

Entre los efectos del modelo de la apertura comercial de México destacan los cambios en la estructura productiva de los centros industriales primáticos que producían de manera concentrada para el mercado interno en el modelo protegido, y crecen las ciudades vinculadas a mercados mundiales,

favoreciendo la emergencia de relaciones globales-locales y de algunas redes urbanas, lo cual explica el desplazamiento de la fuerza gravitacional desde el centro hacia el norte de México (Hanson, 1994; Livas y Krugman, 1996).

En México se ha transitado de un modelo jerárquico de ciudades que responde a los sectores tradicionales de países atrasados, hacia otro de redes urbano rurales más policéntricas con descentralización e interacción en el contexto macrorregional con sectores avanzados de la industria y el terciario superior (Camagni, 2005). En este caso destaca el corredor de el Bajío, con la integración de una red de ciudades de rango 3, que se extiende desde Querétaro hasta Guadalajara, con fuertes inversiones en actividades agroindustriales, manufactureras, automotrices, electrónicas, aeroespaciales, mineras, zapateras, biotecnológicas, entre otras.

Las nuevas fuerzas centrípetas y centrifugas conforman una nueva funcionalidad y estructura económica de las ciudades mexicanas que generan otros retos asociados a su proceso de expansión físico-espacial. Emergen o maduran subcentros, nodos y contornos metropolitanos que van conformando ciudades crecientemente policéntricas, pero que reproducen fenómenos negativos como la segregación, polarización, segmentación, precarización y periurbanización difusa que significan altos costos sociales y económicos (Sánchez, 2016).

El crecimiento metropolitano ha sido desordenado, la ocupación del suelo ha rebasado a los tres órdenes de gobierno, sobre todo, por un mercado inmobiliario subordinado a la lógica financiera sin regulación adecuada y al aumento de asentamientos irregulares en el territorio por la debilidad de la política de vivienda popular. La demanda por servicios y equipamientos urbanos presiona sobre los recursos públicos que resultan insuficientes, en el marco de una débil institucionalidad para la gobernanza. Las necesidades de vivienda y suelo en México son crecientes, con un promedio de 28 mil hectáreas anuales para soportar el crecimiento urbano, 60% de ellas son para uso habitacional y 40% a otros usos; asimismo, la expansión de la mancha urbana ha sido mayor que el crecimiento demográfico (Eibenschutz, 2009).

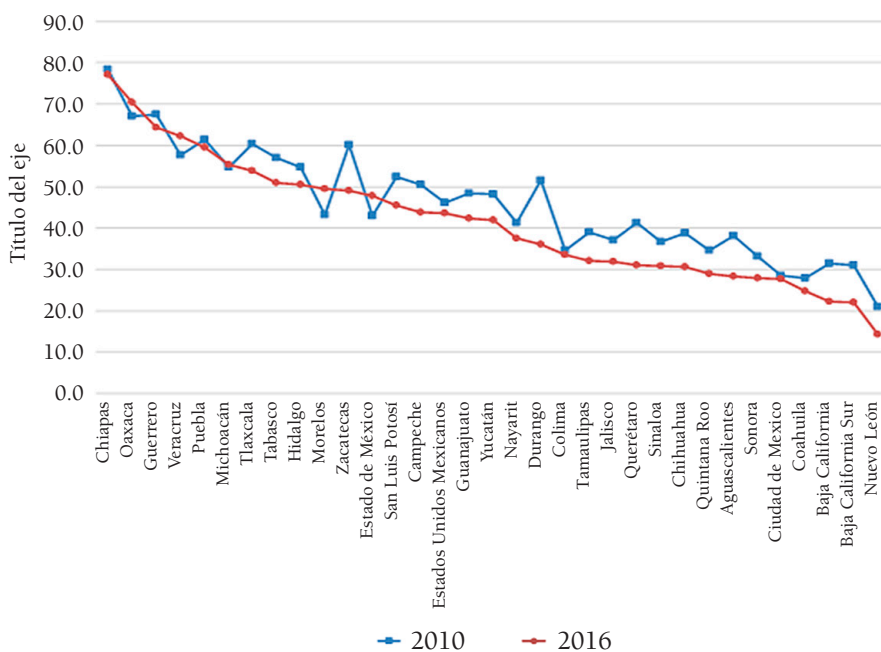
En general, el desigual proceso de metropolización con espacios periurbanos en peores condiciones de vida contribuye al rompimiento del tejido social y a expresiones de exclusión socioespacial. En este marco, las estructuras de coordinación gubernamental han sido inadecuadas o ineficientes en la regulación e instrumentación de políticas de ordenamiento territorial, en la planeación urbano-regional, y carecen de una imagen objetivo sustentable de mediano y largo plazos, que supere los enfoques verticales, sectoriales y centralizados.

Territorio y sociedad

• La pobreza

Las cifras oficiales, aunque han sido cuestionadas, estiman que la pobreza medida por ingreso inferior a la línea de bienestar habría subido del 53.1% de la población nacional en 1992, hasta el 69.1% en 1996, después bajó a 42.9% en 2006, para repuntar nuevamente (con estimaciones conservadoras) hasta el 50.6% en 2016, lo que en términos absolutos significa un aumento de 46.1 a 62.0 millones de personas, es decir, en la última década se agregaron en promedio un millón 590 mil mexicanos a la pobreza por cada año. La pobreza alimentaria, la más grave expresión de injusticia social, se redujo del 21.4% al 19.6% entre 1992 y 2016; sin embargo, aumentó de 18.6 a 24.0 millones de personas, lo cual manifiesta el fracaso de la política social. En términos relativos la mayor pobreza se encuentra en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla y Michoacán, pero en términos absolutos destaca el Estado de México, además de los mencionados (gráficas 8 y 9).

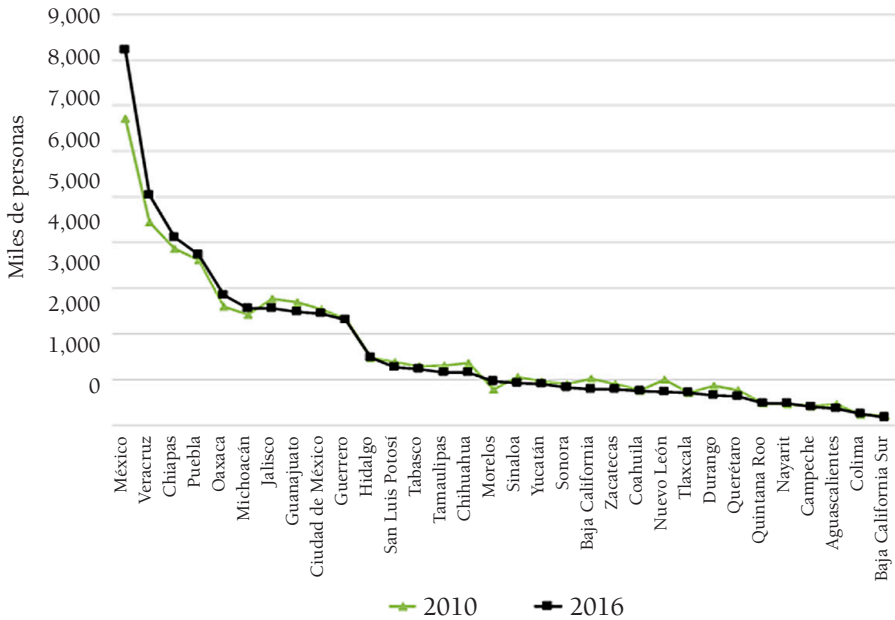
GRÁFICA 8
PORCENTAJE DE POBREZA POR ENTIDAD FEDERATIVA: 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con base en Coneval, 2017.

GRÁFICA 9

MILES DE PERSONAS EN POBREZA POR ENTIDAD FEDERATIVA: 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con base en Coneval, 2017.

• La marginación

La marginación se entiende como un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no de participación ciudadana en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios (Coplamar, 1982). El concepto se refiere a las carencias promedio de la población que reside en una unidad espacial, medidas a través de dimensiones e indicadores de rezago en: educación, salud, vivienda, distribución de población y, recientemente, género (Conapo, 2010, 2017).

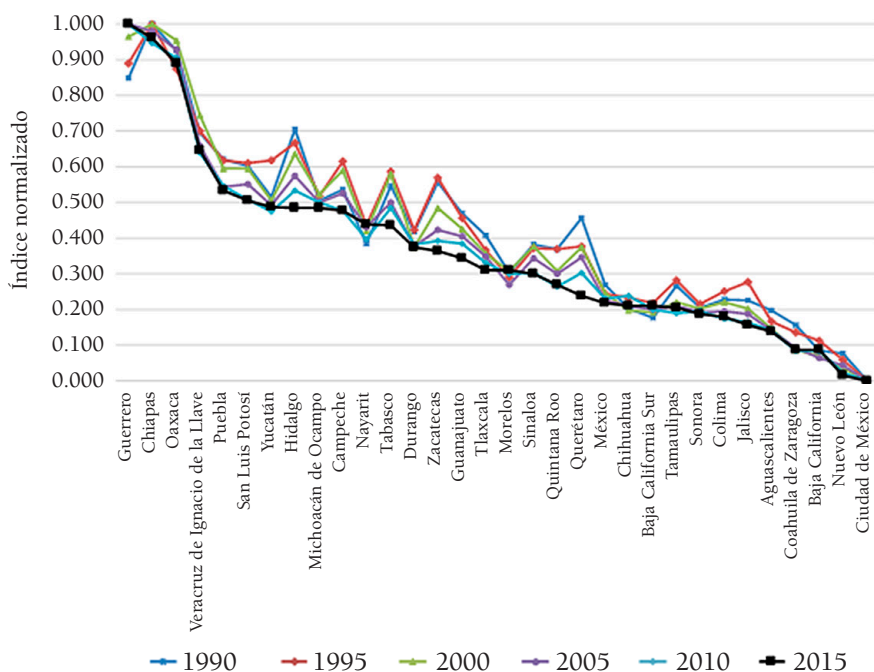
La marginación se mide a través de un índice que permite clasificar unidades de análisis en grupos o grados de acuerdo con la similitud de las características generales de un territorio, aunque eso no significa que toda la población residente en el mismo sea homogénea. Este índice refleja sólo una parte de la realidad, es de tipo territorial y estático, y puede contener sesgos (por ejemplo, urbanos, rurales o de género); sin embargo, se ha utilizado en el diseño de la política social y en más de 300 acciones de programas públicos de México, ya que identifica espacios considerados prioritarios para la instrumentación de programas focalizados y ha orientado la asignación

de recursos públicos, como sucedió con el Progres- Oportunidades, ahora Prospera.

El índice reporta, en general, mejoras en el bienestar social de las personas en los indicadores considerados, no obstante, persisten las brechas en el desarrollo en el periodo 1990-2015, entre entidades federativas con un alto grado de marginación como: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla, las primeras tres se mantuvieron en los primeros tres lugares, pero destaca el caso de Veracruz por el grave deterioro en las condiciones de vida de su población. En el otro extremo se encuentran las entidades con grado de marginación muy bajo: Ciudad de México, Nuevo León, Baja California y Coahuila de Zaragoza, en ese orden (gráfica 10).

GRÁFICA 10

ÍNDICE DE MARGINACIÓN NORMALIZADO POR ENTIDAD FEDERATIVA: 1990-2015
(ORDENAMIENTO SEGÚN EL AÑO 2016)



FUENTE: elaboración propia con base en Conapo, 2017.

Las series de los índices de marginación y de desarrollo humano por entidad federativa, a su vez, presentan una alta asociación inversa entre ellas. En el año 2000, el coeficiente de correlación fue -0.92, es decir, casi miden lo mismo, pero en sentido opuesto. En la escala municipal se observa una

situación histórico-estructural de desigualdad semejante, destacando los rezagos en municipios rurales, con predominio de actividades primarias, con asentamientos humanos dispersos y localizados en zonas de difícil acceso (desiertos y montañas), aunque en muchos casos cuentan con potencial de desarrollo. También hay algunos casos en que los municipios cambian de lugar de acuerdo con los impactos que enfrentan en las actividades económicas en que se especializan, por ejemplo, con grandes proyectos industriales o turísticos que reciben fuerte inversiones, aunque la mayoría de las variaciones en los rezagos socioeconómicos municipales son de largo plazo. En el caso del PIB por habitante y la marginación por municipio, el coeficiente de correlación es de -0.71 , lo que indica que las condiciones sociales se asocian en un grado alto con el reducido nivel de ingreso promedio de los habitantes en los municipios del país. Este razonamiento confirma la necesidad de integrar las políticas de desarrollo social y las económicas en esta escala.

La desigualdad territorial también se expresa en otras variables específicas, entre las cuales solamente se mencionan los rezagos en alimentación medidos a través del indicador de riesgo de desnutrición.⁵ En los últimos años se observa el aumento en las brechas interestatales de esta variable (ya que la media nacional se mantuvo igual o mejoró) de manera asociada al grado de marginación, sin embargo, las zonas que estaban bien mejoraron y las que estaban mal empeoraron. Chiapas es la entidad con mayor desnutrición del país, aunque reportó un comportamiento irregular entre sus municipios, le siguieron Oaxaca y Guerrero, estados con fuerte presencia de población indígena. Entre las regiones geográficas con retroceso destacan la Tarahumara en declive constante y la zona cora-huichol (Álvarez, Ávila, Roldán, Chávez y Moreno, 2003, 2010).

En estas entidades se observa un patrón de mayor desnutrición, morbilidad y mortalidad, como sucede entre los niños con déficit de talla de manera asociada a discriminación racial por su pertenencia a algún grupo indígena, alto grado de ruralización, residencia dispersa, rezago en los sistemas de salud y educación, escasa accesibilidad y mala calidad en los servicios públicos, alta vulnerabilidad económica por la dependencia de actividades agrícolas sujetas a incertidumbre o baja rentabilidad (producción de café o maíz), lo cual se relaciona con mecanismos de exclusión, discriminación y mayor pobreza.

⁵ El índice de riesgo nutricional se integra con 14 variables obtenidas de las estadísticas oficiales de diversas instituciones que se agrupan en bloques temáticos: *a*) estadísticas vitales, a través de la información de las variables de mortalidad; *b*) sociales, a través de los datos de pobreza y porcentaje de población indígena, y *c*) la variable antropométrica o déficit de talla. Los municipios del país se clasifican en cinco categorías.

Economía y sociedad en el territorio

Las relaciones entre economía y sociedad en las entidades federativas de México se pueden analizar a través de correlaciones entre el PIB por habitante y una serie de indicadores sociales como los que se presentan a continuación. Una primera conclusión indica que las correlaciones entre el producto por habitante y la concentración del ingreso (Coeficiente de Gini), la pobreza patrimonial y la pobreza alimentaria para los años 1990, 2000 y 2010, reportan valores negativos con diferentes grados de asociación (R²). Lo anterior indica que a mayor crecimiento de la riqueza se produce una reducción en los indicadores sociales negativos, siendo más significativo el efecto sobre la pobreza de patrimonio y después sobre la pobreza alimentaria, y un poco menos sobre la distribución del ingreso. A su vez, existe una asociación positiva entre los indicadores sociales, lo cual revela un proceso de retroalimentación donde a mayor concentración del ingreso más pobreza (cuadro 1).

En términos de política social, las acciones pro-pobre extremo tienen que considerar con mayor atención la redistribución más equitativa del ingreso, es decir, enfrentar el hambre con una mejor distribución socioespacial de la riqueza, así como una mayor participación ciudadana en el proceso de planeación, en la toma de decisiones y en la auditoría sobre el uso de los recursos públicos, si se quieren enfrentar las causas estructurales de la pobreza.

REFLEXIONES FINALES

La desigualdad socioespacial en México tiene un alto componente de injusticia socioeconómica por la alta polarización en la distribución territorial y sectorial de la riqueza, fenómenos que cuestionan la débil acción del Estado en la materia y que significan riesgos de cohesión para el país. Las evidencias indican que la desigualdad estructural se ha sostenido en el largo plazo con algunas variaciones en ciclos cortos. La concentración del ingreso se ha mantenido históricamente en niveles altos. El modelo de apertura comercial exportador se ha consolidado con la entrada de México al TLCAN y, si bien aumentaron la producción manufacturera y el comercio en algunas regiones y ciudades, sobre todo del norte y centro del territorio nacional, los derrames han sido limitados y se han ampliado las brechas en el desarrollo, en particular, con el rezago del sur-sureste. Las causas estructurales de raíz económica de la pobreza incluyen: bajo crecimiento, débil mercado interno, cadenas productivas desintegradas, baja productividad,

CUADRO 1
MATRIZ DE CORRELACIONES (R2) POR ENTIDAD FEDERATIVA: 1990-2010

Variable	PIB por habitante 1990	PIB por habitante 2000	PIB por habitante 2010	Coefficiente de Gini 1990	Coefficiente de Gini 2000	Coefficiente de Gini 2010	Pobreza de patrimonio 1990	Pobreza de patrimonio 2000	Pobreza de patrimonio 2010	Pobreza alimentaria 1990	Pobreza alimentaria 2000	Pobreza alimentaria 2010
PIB por habitante 1990												
PIB por habitante 2000	0.8955											
PIB por habitante 2010	0.6950	0.8908										
Coefficiente de Gini 1990	-0.0182	-0.0110	-0.0076									
Coefficiente de Gini 2000	-0.1341	-0.1341	-0.1459	0.3423								
Coefficiente de Gini 2010	-0.1505	-0.2560	-0.1505	0.2638	0.4210							
Pobreza de patrimonio 1990	-0.6634	-0.5452	-0.4228	0.2132	0.4102	0.7354						
Pobreza de patrimonio 2000	-0.5038	-0.5038	-0.4047	0.2095	0.5205	0.7595	0.9212					
Pobreza de patrimonio 2010	-0.4902	-0.5088	-0.4902	0.1747	0.3595	0.5255	0.8283	0.8117				
Pobreza alimentaria 1990	-0.5838	-0.4905	-0.3883	0.2349	0.4361	0.7601	0.9804	0.8994	0.8452			
Pobreza alimentaria 2000	-0.4776	-0.4776	-0.3865	0.1925	0.5176	0.7650	0.9144	0.8673	0.8482	0.9338		
Pobreza alimentaria 2010	-0.4356	-0.4242	-0.4096	0.1797	0.3562	0.6092	0.7884	0.7815	0.9502	0.8428	0.8529	

NOTA: en las correlaciones con el PIB por habitante no se considera el estado de Campeche.
FUENTE: elaboración propia con base en Coneval, 2014; y Sánchez, 2017.

desempleo, subempleo, subcontratación, informalidad, precariedad laboral y pérdida del salario real; las cuales se expresan en una alta concentración del ingreso o en la polarización de los salarios como se observa entre trabajadores calificados y no calificados contratados en sectores más o menos rentables. Estas causas radican básicamente en el funcionamiento de los mercados, es decir, de la iniciativa privada, pero también resultan de las normas y políticas aplicadas u omitidas por el Estado.

El proceso de empobrecimiento se mantiene y el número de pobres aumenta en el país. El bienestar ofrece un panorama preocupante medido con diferentes índices, ya sea pobreza, marginación, rezago social, desarrollo humano o calidad de vida, en sus diferentes versiones.

Al respecto, cabe señalar que la lucha frontal contra los rezagos sociales tiene efectos positivos en la economía al producir ciclos virtuosos de crecimiento, lo cual pasa por decisiones políticas y cambios en las relaciones de poder, pero también por iniciativas ciudadanas que se sienten agraviadas por tener un país rico con una pobreza apabullante.

Ante ello, es necesario superar la inserción pasiva del país en la globalización y fortalecer el mercado interno desarrollando el potencial productivo de las regiones. Destaca el aumento en la demanda agregada lo cual implica, entre otros aspectos, la recuperación de los salarios de los trabajadores y, en general, del ingreso en los deciles más bajos que se localizan en varios estados atrasados. La igualdad de condiciones y oportunidades socioeconómicas debe operar también en el territorio y no condicionar el desarrollo futuro de las personas por su lugar de nacimiento, porque la desigualdad en la estructura y dinámica de los asentamientos humanos tiene una impronta inicial en las personas de acuerdo con su lugar de origen.

En este sentido, en el futuro es indispensable considerar el marco jurídico internacional favorable, como los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU, y en el país, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, que establece la elaboración de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de largo plazo, con coordinación intersectorial e intergubernamental, en armonía con otros instrumentos legales, evitando duplicidades, inconsistencias, fragmentación y multiplicación de normas, y con formas democráticas de participación ciudadana.

Finalmente, el desarrollo territorial para el crecimiento con equidad y sustentabilidad será posible si se revisan los paradigmas y se modifican las inercias, con la colaboración de las dimensiones de la sociedad, el Estado y el mercado, lo cual requiere de un verdadero pacto social contra la desigualdad. Eso será posible si se aceptan como objetivo central las nociones de justicia e igualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M.A., A. Ávila, J.A. Roldán, A. Chávez y H. Moreno (2003), “Análisis comparativo de la situación nutricional por municipio en México, 1990, 1995 y 2000”, *Memorias del XII Congreso Latinoamericano de Nutrición*, SLAN, Acapulco, México.
- Bureau of Economic Analysis (2017), *Real GDP by State, 2010-2015*, disponible en <https://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm>.
- Bosque, Joaquín y Antonio Moreno (2007), “Localización, asignación y justicia-equidad espacial con Sistemas de Información Geográfica”, *Memorias XI Conferencia Iberoamericana de SIG*, Lujan, Universidad de Lujan, pp. 95-115.
- Camagni, Roberto (2005), *Economía urbana*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Consejo Nacional de Evaluación (2017), *Medición de la pobreza*, México, disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- Consejo Nacional de Evaluación (2014), *Evolución de la pobreza por ingresos por municipio y grado de cohesión social, 1990, 2000 y 2010*, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>>.
- Consejo Nacional de Población (2010), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 1990-2010*, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio>.
- Consejo Nacional de Población (2017), *Índice de marginación por entidad federativa, 1990-2015*, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion>.
- Córdova, Arnaldo (1974), *Política de masas del cardenismo*, México, Editorial ERA.
- Coplamar (1982), *Geografía de la marginación, Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas para el año 2000*, México, Siglo XXI Editores.
- Cuadrado, Juan Ramón (ed.) (2013), *Service Industries and Regions, Growth, Location and Regional Effects*, New York, Springer, Heidelberg.
- De Mattos, Carlos (2002), “Redes, nodos y ciudades, transformación de la metrópoli latinoamericana”, *VII Seminario internacional de la red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio*, Cuba.
- Eibenschutz, Roberto y Pablo Benlliure (2009), *Mercado informal e informal de suelo*, México, UAM-Xochimilco, Sedesol, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.

- Florescano, Enrique (1969), *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1708-1810*, México, El Colegio de México.
- Hanson, G. (1997), "Increasing returns, trade and regional structure of wages", *Economic Journal*, núm. 107, pp. 113-133.
- Harvey, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- Harvey, David (2014), *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito, Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Humboldt, Alejandro Von (1827), *Ensayo político sobre la Nueva España*, tomo primero, segunda edición, París, Imprenta Paul Renouard.
- Livas, Raúl y Paul Krugman (1996), "Trade policy and the Third World metropolis", *Journal of Development Economics*, vol. 9, pp. 137-150.
- Massey, Doreen (1995), *A place in the world?, places, cultures and globalization*, Oxford, Oxford University Press, Open University.
- Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose y John Tomaney (2011), *Desarrollo regional y local*, España, Universitat de Valencia.
- Sánchez, Adolfo (2017), *El producto interno bruto de los municipios de México, 1970-2016*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, inédito.
- Sánchez, Adolfo (2016), "Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México", en *Problemas del desarrollo*, número 184, vol. 47, enero-marzo, 2016.
- Secretaría de Economía (2014), *Flujos de inversión extranjera directa a México por entidad federativa de destino*, México, DGIE, disponible en <http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/enero_marzo_2014.pdf>.
- Secretaría de Economía (2016), *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*, CNIE, enero-diciembre, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/191839/Informe_Congreso-2016-4T.pdf>.
- Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (2012), *Estrategia territorial nacional*, México, disponible en <www.redpobreza.org.mx>.
- Silva Herzog, Jesús (1973), *Breve historia de la revolución mexicana*, FCE, México.
- Smith, David M. (1994), *Geography and Social Justice*, Oxford, Blackwell.
- Soja, Edward (2010), *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, Minnesota University.
- Solís, Leopoldo (2014), "La economía mexicana", en *Reporte macroeconómico de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, enero, vol. 5, núm. 1, México, pp. 9-16.
- Villareal, René (2012), *El modelo económico del cambio*, CECIC, México.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL: UN ANÁLISIS DE CONVERGENCIA ECONÓMICA

JOSÉ CÉSAR LENIN NAVARRO CHÁVEZ*
FRANCISCO JAVIER AYVAR CAMPOS*
JOSÉ ODÓN GARCÍA GARCÍA*

INTRODUCCIÓN

A partir de la apertura comercial de México, el estado de Michoacán se vio inmerso en un proceso de cambios estructurales que reconfiguraron sus sectores económicos y la dinámica de sus regiones. De esta forma, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita creció de manera significativa pero también su concentración en algunos municipios. En este contexto, la hipótesis de convergencia económica supone que dos economías (regiones o municipios) que presentan características estructurales similares y diferencias en su nivel de PIB per cápita pueden en el largo plazo tender a un nivel de ingreso similar. La comprobación de la existencia de convergencia económica ha permitido el desarrollo de diversas metodologías, entre las que destacan las medidas de disparidad estática y las medidas de disparidad dinámica.

Las investigaciones sobre convergencia económica en México de Juan-Ramon y Rivera-Batiz (1996), Esquivel (1999), Garza (2000), Rodríguez (2000), Olivera (2001), Arroyo (2001), Carrillo (2001), Cermeño (2001), Sanchez-Reaza y Rodríguez-Pose (2002), Gerber (2003), Corona (2003), Díaz-Bautista (2003), López (2003), Aguayo (2004), Chiquiar (2005), Rodríguez-Oreggia (2005), Calderón y Tykhonenko (2006), González (2007), Díaz, Sánchez y Mendoza (2009), Sarmiento (2009), Asuad y Quintana (2010), Bracamontes y Camberos (2010), Ruiz (2010), Mendoza-González (2012), Rodríguez, López y Mendoza (2016) y Rodríguez-Benavides *et al.* (2016) muestran que existió convergencia sigma y beta antes de la incorporación del país al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y

* Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Comercio) en 1986, y posteriormente, con la adopción del modelo neoliberal, las entidades del país tendieron a la divergencia. Los estudios destacan la necesidad de establecer un modelo de desarrollo que permita al país romper con esta tendencia y fortalecer a los estados, municipios y regiones menos favorecidos.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la convergencia económica del PIB per cápita de los 113 municipios de Michoacán en el periodo 1985-2015. Para ello, se determinó la convergencia beta, la convergencia sigma, y la convergencia gamma, basadas en las propuestas metodológicas de Sala-I-Martin (2000) y Marchante *et al.* (2008). El documento se encuentra estructurado en cinco apartados. En el primero, se establece el marco teórico de la convergencia económica; en el segundo, se tiene el desarrollo metodológico de la medición de la convergencia beta, sigma y gamma; en el tercero, se presentan los resultados obtenidos, realizando una comparación con las investigaciones que se han llevado a efecto sobre el tema en el país; en el cuarto, se establecen los ejes para una estrategia de desarrollo regional en Michoacán; finalmente, se exponen las principales conclusiones del trabajo.

CONVERGENCIA ECONÓMICA. UNA RETROSPECTIVA TEÓRICA

Para Sarmiento (2009) por más de siglo y medio el crecimiento económico ha sido un problema que ha estado presente en los estudios de las escuelas económicas, las cuales a través de la teoría del crecimiento económico analizan sus determinantes, encontrando que factores como el trabajo, la inversión, la tecnología, las exportaciones, entre otros, son causa fundamental del crecimiento económico de los países, ya sea de manera individual o en su conjunto, lo cual se logra mediante modelos y herramientas que analizan el comportamiento de la producción.

Los modelos de crecimiento económico se pueden agrupar en dos grandes categorías (Sarmiento, 2009; Martín, 2010): a) Modelos de demanda, entre los que están los estudios de Keynes (1936), Harrod (1939), Domar (1946), Kaldor (1957), Thirlwall (1972) y Pasinetti (1978); y, b) Modelos de oferta, como los de Solow (1956), Swan (1956), Romer (1987) y Lucas (1988). Siendo el más influyente de estos, el modelo de Solow-Swan (1956) que, bajo el planteamiento de una función de producción neoclásica, asociada a la presencia de rendimientos marginales decrecientes del capital, y estableciendo al ahorro, la tecnología, la depreciación y el crecimiento poblacional como variables exógenas, determinan el nivel de ingreso per cápita de equilibrio en el largo plazo. Encuentran que la diferencia en el nivel de ingreso de los países se debe a la productividad del trabajo en el largo plazo y a

la relación capital-trabajo fuera del equilibrio de largo plazo (Bracamontes y Camberos, 2010; Martín, 2010; Rondón, 2016).

Del modelo de Solow (1956) surge el concepto de convergencia económica, argumentando que dos países que presentan características estructurales similares y diferencias en su nivel de ingreso per cápita pueden llegar a un mismo nivel de ingreso per cápita. Ello debido a la movilidad del factor capital, que al emigrar de economías donde es abundante y baja su productividad marginal a países donde es escaso y alta su productividad marginal, permite una equiparación de la relación capital-trabajo, la rentabilidad y los salarios en las dos economías (Solow, 1956).

Si bien la convergencia o divergencia del crecimiento económico surge del modelo de Solow (1956) fue con el trabajo de Abramovitz (1986) que esta hipótesis fue evaluada formalmente. Abramovitz (1986) establece que la reducción en las brechas económicas de los países se puede alcanzar con una rápida acumulación de capital o con una asignación de recursos más eficiente. De igual manera, señala que la convergencia está en función de la dotación de recursos naturales y el capital social de las economías.

Baumol (1986) trata la hipótesis de convergencia con rigurosidad matemática, vinculando la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de los países con su nivel inicial de ingreso per cápita, afirmando que de presentarse una relación negativa existe convergencia. En este mismo sentido, Barro y Sala-I-Martin (1991), basados en el trabajo de Barro (1991), llevan a cabo una regresión cruzada de los valores actuales y originales del ingreso per cápita de varios países, argumentando que existe una relación inversa entre las variables y, por lo tanto, convergencia beta (β) absoluta entre estas economías (Barro y Sala-I-Martin, 2004; Cuervo, 2004; Gómez y Santana, 2016; Rondón, 2016).

Debido a que las economías tienen variaciones en sus indicadores económicos e institucionales se plantea el análisis de convergencia beta (β) condicional o relativa. Siendo, Barro y Sala-I-Martin (1992) quienes acuñan el concepto, y establecen que al estar consciente de estas diferencias se pueden formar distintos estados estacionarios (Jaramillo, 2013; Rondón, 2016). De esta forma, este tipo de convergencia muestra que los países tienden a reducir su desigualdad pero esta no desaparece en su totalidad, ya que cada economía convergerá a su propio estado estacionario en términos de ingreso y producción per cápita (Odar, 2002; Rodríguez-Benavides, Mendoza-González y Venegas-Martínez, 2016).

En adición a la convergencia β absoluta y condicional Sala-I-Martin (1996) propone la convergencia sigma (σ), con la finalidad de superar las críticas de Quah (1994, 1996). Convergencia que busca comprobar que la dispersión del ingreso per cápita de las economías tiende a disminuir en el

tiempo; y, se cuantifica a través de la desviación estándar o el coeficiente de variación del logaritmo del ingreso per cápita. Por otro lado, se establece que la convergencia σ es una condición importante de la convergencia β , pero no necesariamente, al contrario. Lo que pone de manifiesto que estas dos medidas de convergencia son complementarias, y no sustitutas (Cuervo, 2004; Martín, 2010; Pérez, 2015; Rondón, 2016).

Pérez (2015) y Garza (2006) argumentan que aunado a los conceptos de convergencia σ y β se presenta la convergencia gamma (γ). Convergencia que permite observar la existencia de variaciones en los *rankings* del ingreso per cápita de las economías, es decir, determina la existencia de convergencia entre economías a partir del cambio de posiciones en sus *rankings* (Marchante, Ortega y Sánchez, 2006). Para Barro y Sala-I-Martin (2004), Banerjee y Duflo (2005), Beyaert y Camacho (2008) y Cermeño y Llamosas (2007) las variaciones en variables institucionales y macroeconómicas de las economías pueden provocar que en un periodo determinado de tiempo coexista convergencia y divergencia entre los países, es decir, dos regímenes estacionarios diferentes (Rondón, 2016).

Para Moncayo (2004) la existencia de convergencia o divergencia entre las economías tiene diversas implicaciones. A nivel internacional conlleva el cuestionamiento de los procesos de internacionalización e integración entre países, así como el papel de las instituciones internacionales que fomentan estos procesos. Al interior de los países o regiones subnacionales, supone la adecuación de las políticas públicas en favor del equilibrio interregional y el desarrollo regional homogéneo.

Moncayo (2004) muestra que a nivel internacional destacan los estudios de convergencia económica de Barro y Sala-I-Martin (1991), Williamson (1996), Magrini (1999), Lloyd, Harding y Hellwig (2000), Boldrin y Canova (2001), Cappelen, Castellacci, Fagerberg y Verspagen (2003), Dowrick y DeLong (2003), Rodríguez-Pose y Petrakos (2004), Higgins, Levy y Young (2006), Cuaresma, Silgoner, Ritzberger-Gruenwald y Ritzberger (2008), entre otros. Mientras que, en Latinoamérica sobresalen las investigaciones de Henriques, Ferreira y Diniz (1995), Birchenall y Murcia (1997), Cáceres y Sandoval (1999), Odar (2002), Acevedo (2003), Cuervo (2004) y Martín (2010).

Entre la evidencia empírica de la convergencia en México se encuentran los trabajos de Juan-Ramón y Rivera-Bátiz (1996), Esquivel (1999), Garza (2000), Rodríguez (2000), Olivera (2001), Arroyo (2001), Carrillo (2001), Cermeño (2001), Sanchez-Reaza y Rodríguez-Pose (2002), Gerber (2003), Corona (2003), Díaz-Bautista (2003), López (2003), Aguayo (2004), Chiquiar (2005), Rodríguez-Oreggia (2005), Calderón y Tykhonenko (2006), González (2007), Díaz, Sánchez y Mendoza (2009), Sarmiento (2009), Asuad y

Quintana (2010), Bracamontes y Camberos (2010), Ruiz (2010), Mendoza-González (2012), Rodríguez, López y Mendoza (2016) y Rodríguez-Benavides *et al.* (2016), entre otros. Estudios que señalan en términos generales la presencia de convergencia σ y β en México de 1940 a 1985, y de existencia de divergencia de 1985 en adelante. Estableciendo como puntos de ruptura estructural de la convergencia económica en el país los años de 1985 y 1994 (Aguayo, 2004; Moncayo, 2004; Díaz Pedroza *et al.*, 2009; Rodríguez, López y Mendoza, 2016).

DESARROLLO METODOLÓGICO. CONVERGENCIA BETA, SIGMA Y GAMMA

En la literatura se han establecido diversas metodologías para evaluar la tendencia de las economías o países a igualar en el tiempo sus niveles de ingreso o PIB per cápita, es decir, la convergencia económica. Estas metodologías se han basado en medidas de disparidad estática, entre los que destacan la convergencia gamma, la convergencia alfa, el coeficiente de variación ponderado, y el índice de Theil; y, medidas de disparidad dinámica, sobresaliendo en este contexto la convergencia beta absoluta, la convergencia sigma, y los modelos de convergencia beta absoluta y condicional con datos panel (Rondón, 2016). A continuación se desarrollan los tres tipos de convergencia económica objeto del presente trabajo:

Convergencia beta

La convergencia beta (β) trata de contrastar si una situación de retraso relativo en un momento dado tiende a reducirse con el paso del tiempo (Bracamontes y Camberos, 2010). De esta forma, establece si las economías que parten de posiciones más retrasadas registran tasas de crecimiento mayores que las más adelantadas, de tal manera que se produzca un efecto de *catching-up* (Caballero y Caballero, 2016). Es así, que este tipo de convergencia mide la velocidad a la que el PIB per cápita de una economía pobre crece por encima de una economía rica (Arellano, 2006; Pérez, 2015). Siendo su expresión matemática la siguiente (Sala-I-Martin, 2000):

$$\log Y_{it} - \log Y_{it-1} = \alpha + \beta \log Y_{it-1} + e_{it} \quad (1)$$

Donde: $\log Y_{it}$ representa el logaritmo del PIB per cápita de cada economía; $\log Y_{it} - \log Y_{it-1} = \gamma_{it}$ es la tasa de crecimiento del logaritmo del PIB per cápita de la economía i entre el año t y el año $t-1$; e_{it} hace referencia al término de error y, por lo tanto, recoge todo tipo de *shocks* temporales que

afectan la función de producción; y β es el parámetro de convergencia a estimar.

De la ecuación 1, se establece que β deberá ser negativa y significativa para mostrar como las regiones que inicialmente tenían menores valores de ingreso per cápita son las que presentan tasas de crecimiento más altas¹ (Gómez y Santana, 2016; Pérez, 2015).

Gráficamente, existe convergencia β cuando se presenta una relación inversa entre la tasa de crecimiento del logaritmo de la renta per cápita de la economía i en el año t y el logaritmo de la renta per cápita de la economía i en el año $t-1$ (Bracamontes y Camberos, 2010). Lo que implica que debe de existir una asociación directa con pendiente negativa; se dice que se presenta un proceso de convergencia β absoluta cuando las economías referenciadas se ajusten a la línea de tendencia (Caballero y Caballero, 2016). La convergencia β absoluta supone que los ingresos per cápita de los países tienden a converger sin importar sus condiciones o características iniciales (Jaramillo, 2013; Rodríguez-Benavides *et al.*, 2016).

Convergencia sigma

La convergencia sigma (σ) hace referencia a la reducción efectiva de la dispersión del ingreso per cápita medido por la varianza (Bracamontes y Camberos, 2010). Por lo que, existe una tendencia a este tipo de convergencia si la dispersión de la variable entre las economías tiende a reducirse en el tiempo, lo que significa que se estarán acercando hacia un mismo estado estacionario (Caballero y Caballero, 2016; Gómez y Santana, 2016; Rodríguez *et al.*, 2016; Gómez y Santana, 2016).

Para el cálculo de la convergencia σ se han utilizado recurrentemente en la literatura dos medidas de dispersión (Morales y Pérez, 2007): a) la desviación típica de los logaritmos y, 2) el coeficiente de variación. La primera se expresa de la siguiente manera (Sala-I-Martin, 2000; Villca, 2013; Pérez, 2015):

$$\sigma_t = \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{(\log Y_{it} - \mu_t)^2}{n}} \quad (2)$$

Donde: $\log Y_{it}$ representa el logaritmo del PIB per cápita de cada economía i en el año t ; n es el número de economías consideradas; y, μ_t es la media

¹ Las estimaciones del modelo de convergencia β son de corte transversal en tiempo directo y lineal, usando para su determinación mínimos cuadrados ordinales o mínimos cuadrados no lineales. Se considera que existe estabilidad en la velocidad de convergencia cuando ésta es del 2% (Jaramillo, 2013; Rodríguez-Benavides *et al.*, 2016).

muestral del $\log Y_{it}$. Existirá convergencia σ entre las economías si el indicador tiende a 0 y habrá divergencia si se orienta a 1.

La segunda medida de dispersión se aplica cuando las variables estudiadas toman valores de cero o negativos al determinar el logaritmo (Pérez, 2015). La expresión matemática del Coeficiente de Variación (CV) se presenta a continuación (Morales y Pérez, 2007):

$$CV_t = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{(Y_{it} - \bar{Y}_t)^2}{n}}}{\bar{Y}_t} \quad (3)$$

Donde: Y_{it} representa el PIB per cápita de cada economía i en el año t ; n es el número de economías consideradas; e , \bar{Y}_t es la media muestral del PIB per cápita en el año t . Habrá convergencia σ si CV tiende a reducirse a lo largo del tiempo y divergencia en caso contrario.

Con la convergencia σ no se busca analizar la velocidad de convergencia sino averiguar si a medida que pasa el tiempo el PIB per cápita de un conjunto de economías se acercan. De esta forma, el que una economía pobre crezca a una velocidad superior a la de una rica no significa que la dispersión entre ellas se reduzca; ya que pueden existir factores económicos, político, social, tecnológico, poblacional, etc. que hagan que las disparidades aumenten (Sala-I-Martin, 2000; Arellano, 2006; Morales y Pérez, 2007; Hernández, 2008; Pérez, 2015).

Convergencia gama

La convergencia gama (γ) informa sobre la existencia de movilidad de las economías en el *ranking* de PIB per cápita a lo largo del tiempo (Boyle y McCarthy, 1997). Concluyendo que existe convergencia entre las economías a partir de cambios en las posiciones de los *rankings* analizados en un periodo determinado (Arellano, 2006; Hernández, 2008; Pérez, 2015).

La convergencia γ se mide a través del índice binario de concordancia de Kendall, el cual cuantifica la concordancia entre rangos en el momento t y en el momento $t-1$. De esta manera, la ecuación matemática de este tipo de convergencia es la siguiente (Marchante, Ortega y Sánchez, 2008):

$$\gamma = \frac{\text{var}[R(Y)_{it} + R(Y)_{it-1}]}{\text{var}[2 * R(Y)_{it-1}]} \quad (4)$$

Donde: $R(Y)_{it}$ representa el rango o posición en el *ranking* del PIB per cápita de la economía i en el año t ; $R(Y)_{it-1}$ es la posición en el *ranking* del

PIB per cápita de la economía i en el año $t-1$. El índice toma valores entre 0 y 1; habrá movilidad interna o convergencia en la distribución de la variable observada cuando el índice se acerque a 0 y menos cuando más se acerque a 1. Cuando el índice sea igual a 0, se dice que existe convergencia absoluta (Arellano, 2006; Marchante *et al.*, 2008).

CONVERGENCIA ECONÓMICA EN MICHOACÁN. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este apartado se presenta el análisis de convergencia económica para los municipios del estado de Michoacán en el periodo 1985-2015. Se instrumenta la metodología de Sala-I-Martin (2000) para determinar la convergencia β y la convergencia σ , así como la propuesta de Marchante *et al.* (2008) para calcular la convergencia γ .

La información estadística que se utilizó en los cálculos de convergencia económica de los 113 municipios de Michoacán, fue la del PIB per cápita municipal en dólares internacionales a precios de 2004.²

Comportamiento del PIB per cápita en Michoacán

El PIB per cápita en el estado de Michoacán durante el periodo 1985-2015, presenta las siguientes características (véase cuadro 1A y 1B del anexo):

- a) El municipio con el PIB per cápita más alto fue Morelia, seguido por Lázaro Cárdenas, Uruapan, Sahuayo, Zamora y La Piedad. Mientras que, los municipios con el menor PIB per cápita fueron Tumbiscatío, Tuzantla, Tiquicheo, Chucándiro, Churumuco, Copándaro y Susupuato.
- b) Los municipios en la entidad tuvieron una tasa de crecimiento promedio en su PIB per cápita de 85% en el periodo 1985-2015. De los 113 municipios 36 crecieron por encima de esta tasa.

Convergencia económica de los municipios de Michoacán

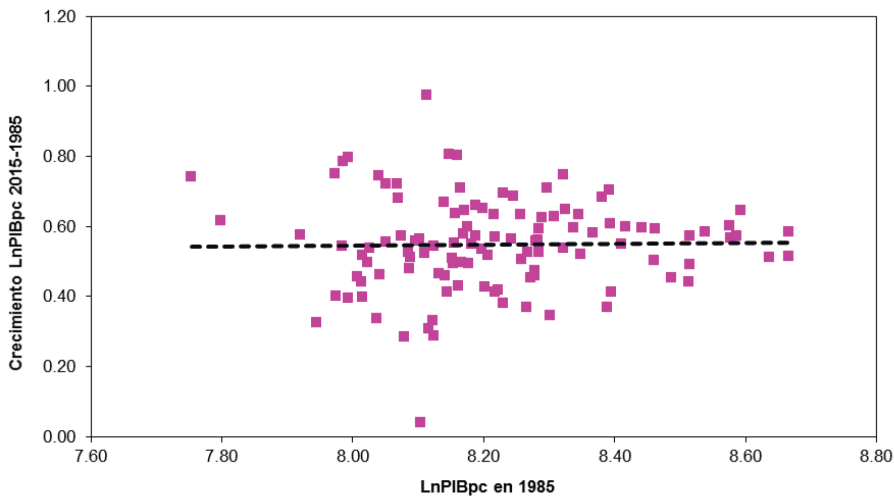
Se exponen aquí, los resultados de las convergencias β , σ y γ , las cuales dan cuenta de la convergencia económica en el estado de Michoacán.

² El PIB per cápita municipal se calculó a partir de las bases estadísticas del Banco de México (2017), el Banco Mundial (2017) y el INEGI (2017a, 2017b), haciendo uso de la metodología propuesta por Unikel, Ruiz y Garza (1978) y desarrollada por Gómez-Zaldívar, Laguna, Martínez y Mosqueda (2010).

• Convergencia β

Primeramente, se obtiene la convergencia β entre los municipios de Michoacán, durante el periodo 1985-2015.³ De 1985 a 2015 existió una relación positiva entre la tasa de crecimiento del logaritmo del PIB per cápita y el logaritmo del PIB per cápita de los municipios de Michoacán para el año 1985 (ver gráfica 1).

GRÁFICA 1
CONVERGENCIA β DEL PIB PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN, 1985-2015



$$TC15_{85} = 0.429531 + 0.01448 * LN1985$$

FUENTE: elaboración propia con base en el cuadro 1A y 1B del anexo, utilizando la metodología de Sala-I-Martin (2000).

El parámetro de convergencia en este caso, toma un valor de 0.01448, lo que supone una velocidad de divergencia entre los municipios ricos y pobres de 1.44%. Esto es, durante 1985-2015, los municipios más ricos del estado de Michoacán tendieron a alejarse de los más pobres —existe divergencia β en todo el periodo—.

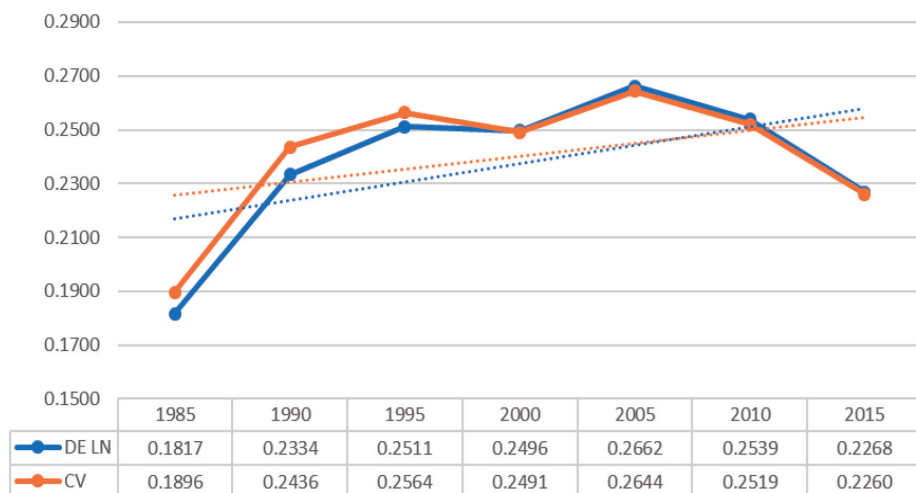
• Convergencia σ

Con la finalidad de complementar los resultados de convergencia β se determinó la convergencia σ para establecer si durante el periodo 1985-2015,

³ Para determinar la convergencia β se realizó la regresión lineal de la ecuación 1.

el PIB per cápita de los municipios de Michoacán tendió a acercarse entre sí. En este periodo los municipios de la entidad tuvieron un proceso de divergencia σ (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2
CONVERGENCIA σ DEL PIB PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN,
1985-2015



FUENTE: elaboración propia con base en el cuadro 1A y 1B del anexo y utilizando la metodología de Sala-I-Martin (2000).

Este comportamiento evidencia el cambio estructural que se tiene en México con la entrada al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1986 y con la incorporación en 1994 al TLCAN, así como con las consecuentes crisis económicas que afectaron el desempeño económico de la entidad. En términos de convergencia se derivó en mayores niveles de desigualdad o divergencia, en comparación a la tendencia presentada en los modelos de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador (Aguayo, 2004; Moncayo, 2004; Díaz Pedroza *et al.*, 2009; Asuad y Quintana, 2010; Rodríguez, López y Mendoza, 2016).

- Convergencia γ

El cálculo de la convergencia γ , permitió identificar que durante el periodo 1985-2015, se tuvo muy poca movilidad en el ranking del PIB per cápita de los municipios de Michoacán. Es decir, a lo largo del periodo estudiado existió divergencia γ (véase gráfica 3).

GRÁFICA 3
 CONVERGENCIA y DEL PIB PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN,
 1985-2015



FUENTE: elaboración propia con base en el cuadro 1A y 1B del anexo, utilizando la metodología de Marchante *et al.* (2008).

Estos resultados confirman la hipótesis de que la transición del modelo económico en el país incremento las disparidades en el PIB per cápita de los municipios en el estado de Michoacán. Esto significa que los municipios ricos siguen siendo ricos, al igual que los municipios pobres siguen siendo pobres. Tendencia que para el caso mexicano lejos de ser una excepción es más bien una generalidad (Arroyo, 2001; Sanchez-Reaza y Rodriguez-Pose, 2002; Aguayo, 2004; Rodríguez-Oreggia, 2005; González, 2007; Díaz, Sánchez y Mendoza, 2009; Asuad y Quintana, 2010; Bracamontes y Camberos, 2010; Rodríguez, López y Mendoza, 2016).

EJES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL EN MICHOACÁN

Los resultados de convergencia económica dan cuenta de las asimetrías en el PIB per cápita entre los municipios de Michoacán durante el periodo 1985-2015. Una estrategia multidimensional de desarrollo enfocada en reactivar el desempeño económico de los municipios más pobres de la entidad a partir de estos resultados, podría considerar los ejes siguientes:

- Fortalecer las capacidades laborales de la fuerza de trabajo a fin de mejorar su desempeño y adaptación a los nuevos requerimientos económicos de la entidad.

- Fomentar inversiones que permitan la generación de derramas tecnológicas hacia los municipios. Así como la creación de cadenas de valor que multipliquen la generación de valor agregado en los sectores económicos.
- Identificar las potencialidades productivas de los municipios, para enfocar de mejor manera los procesos de reconversión de especialización productiva.
- Rediseñar los corredores industriales, agrícolas y turísticos del estado con el objetivo de que sean incluyentes y se evite la centralización de las actividades económicas.
- Dar prioridad al mercado interno y el desarrollo local, con la intención de fomentar el establecimiento de acciones que detonen el desarrollo endógeno municipal.

CONCLUSIONES

El estudio de la convergencia tiene sus orígenes en los modelos económicos que desde la oferta buscan explicar el porqué del crecimiento de las economías. De esta forma, Solow (1956) argumenta que dos países que presentan características estructurales similares y diferencias en su nivel de ingreso per cápita pueden llegar a un mismo nivel de renta per cápita, es decir, convergen en el largo plazo en un estado estacionario.

A partir de la concepción de la hipótesis de la convergencia económica fue que se desarrollaron modelos matemáticos para medir la existencia de las brechas económicas, y así establecer estrategias para reducirlas. Entre la evidencia empírica sobre la convergencia en México destacan las investigaciones de Aguayo (2004), Moncayo (2004), Díaz Pedroza *et al.* (2009), Rodríguez, López y Mendoza (2016), entre otros. Estudios que señalan en términos generales la presencia de convergencia σ y β en México antes de 1985 y de divergencia a partir de entonces.

El presente trabajo se planteó como objetivo analizar la convergencia económica del PIB per cápita de los 113 municipios en el estado de Michoacán durante el periodo 1985-2015. Para esto, se determinó la convergencia β , la convergencia σ , y la convergencia γ , basadas en las propuestas metodológicas de Sala-I-Martin (2000) y Marchante *et al.* (2008).

A partir de los resultados de la prueba de convergencia β se tiene que, en términos generales, para el periodo 1985-2015, los municipios de Michoacán tendieron a la divergencia. De igual manera, la convergencia σ da cuenta de la dispersión en el ingreso per cápita municipal en el periodo estudiado, confirmando también un proceso de divergencia en la entidad.

Al igual que con la convergencia σ los resultados de la convergencia γ evidencian la inexistencia de cambios en las posiciones de los *rankings* de PIB per cápita de los municipios en el estado. Con lo cual se hace patente el proceso de divergencia en la entidad.

Los resultados de las convergencias β , σ y γ confirman la hipótesis de que la transición del modelo económico estabilizador al de apertura económica de las últimas décadas favoreció la divergencia en el PIB per cápita de los municipios en el estado de Michoacán.

Derivado del análisis de convergencia económica del presente trabajo se consideran algunos ejes en la instrumentación de una estrategia para reactivar el desempeño económico de los municipios más pobres en la entidad, pasando por el fortalecimiento de las capacidades laborales, el estímulo a la inversión productiva, la identificación de las potencialidades productivas, la descentralización de las actividades económicas, y el fortalecimiento del mercado interno.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovitz, M. (1986), *Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind*. *Journal of Economic History*, 46(2), pp. 385-406.
- Acevedo, S. (2003), *Convergencia y crecimiento económico en Colombia 1980-2000*. *Ecos de Economía*, (17), pp. 51-78.
- Aguayo Téllez, E. (2004), *Divergencia regional en México, 1990-2000*. *Ensayos*, 23(2), pp. 29-42.
- Arellano Garza, M. M. (2006), *La Convergencia Regional en España y las Causas de Convergencia del PIB per cápita en Cataluña*. *Ensayos*, 25(2), pp. 57-80.
- Arroyo García, F. (2001), *Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999*. *Comercio Exterior*, 51(7), pp. 583-599.
- Asuad Sanén, N., & Quintana Romero, L. (2010), *Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas de México 1970-2008*. *Investigaciones Regionales*, (18), pp. 83-106.
- Banco de México. (2017), *Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus Componentes Mensuales*. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=C A55&locale=es>>.
- Banco Mundial. (2017), *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=NE.EXP.GNFS.ZS&country=>>>.

- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2005), Growth Theory through the Lens of Development Economics. En P. Aghion y S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (1st. ed., pp. 473–552). Amsterdam, Netherlands: Elsevier B.V.
- Barro, R. J. (1990), Government spending in a simple model of endogenous growth. *The Journal of Political Economy*, 98(5), pp. 103-125.
- Barro, R. J. (1991), Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), pp. 407-443.
- Barro, R. J., & Sala-I-Martin, X. (1991), Convergence across states and regions. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1991(1), pp. 170-182.
- Barro, R. J., & Sala-I-Martin, X. (1992), Regional growth and migration: A Japan-United States comparison. *Journal of the Japanese and International Economies*, 6(4), pp. 312-346.
- Barro, R. J., & Sala-I-Martin, X. (2004), *Economic growth* (2nd ed.). Michigan, USA: MIT Press.
- Baumol, W.J. (1986), Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show. *The American Economic Review*, 76(5), pp. 1072–1085.
- Beyaert, A., & Camacho, M. (2008), TAR Panel Unit Root Tests and Real Convergence. *Review of Development Economics*, 12(3), pp. 668-681.
- Birchenall Jiménez, J. A., & Murcia Guzmán, G. E. (1997), Convergencia regional: una revisión del caso colombiano. *Desarrollo y Sociedad*, (40), pp. 273-308.
- Boldrin, M., & Canova, F. (2001), Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(31), pp. 207-253.
- Boyle, G. E., & McCarthy, T. G. (1997), A Simple Measure of beta-Convergence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 59(2), pp. 257-264.
- Bracamontes Nevarez, J., & Camberos Castro, M. (2010), ¿Concentración o convergencia en el crecimiento y desarrollo de Sonora? *Frontera Norte*, 22(44), pp. 41-78.
- Caballero Claure, B., & Caballero Martínez, R. (2016), Sigma convergencia, convergencia Beta y condicional en Bolivia, 1990-2011. Una aproximación espacial y de datos panel. *Economía Coyuntural*, 1(1), pp. 25-59.
- Cáceres, L. R., & Sandoval, Ó. N. (1999), Crecimiento económico y divergencia en América Latina. *El Trimestre Económico*, 66(264), pp. 781-796.
- Calderón, C., & Tykhonenko, A. (2006), La liberalización económica y la convergencia regional en México. *Comercio Exterior*, 56(5), pp. 374-381.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., & Verspagen, B. (2003), The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 41(4), pp. 621-644.

- Carrillo Huerta, M. M. (2001), La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México. *Problemas del Desarrollo* 32(127), pp. 107-134.
- Cermeño, R. (2001), Decrecimiento y convergencia de los estados mexicanos. Un análisis de panel. *El Trimestre Económico*, 68(272), pp. 603-629.
- Cermeño, R. & Llamosas, I. (2007), Convergencia del PIB *per cápita* de 6 países emergentes con Estados Unidos: Un análisis de cointegración. *EconoQuantum*, 4(1), pp. 59-84.
- Chiquiar, D. (2005), Why Mexico's regional income convergence broke down. *Journal of Development Economics*, 77(1), pp. 257-275.
- Corona Jiménez, M. Á. (2003), Efectos de la globalización en la distribución espacial de las actividades económicas. *Comercio Exterior*, 53(1), pp. 48-56.
- Cuaresma, J. C., Silgoner, M. A., Ritzberger-Gruenwald, D., & Ritzberger, D. (2008), Growth, convergence and EU membership. *Applied Economics*, 40(5), pp. 643-656.
- Cuervo, L. M. (2004), Estudios de convergencia y divergencia regional en América Latina: balance y perspectivas. *Investigaciones Regionales*, (5), pp. 29-65.
- Díaz-Bautista, A. (2003), Apertura comercial y convergencia regional en México. *Comercio Exterior*, 53(11), pp. 995-1000.
- Díaz Pedroza, J., Sánchez Vargas, A., & Mendoza González, M. Á. (2009), Convergencia hacia la economía regional líder en México. Un análisis de cointegración en panel. *El Trimestre Económico* 76(2), pp. 407-431.
- Domar, E. (1946), Rate of growth, and employment. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 14(2), pp. 249-265.
- Dowrick, S., & DeLong, J. B. (2003), Globalization and Convergence. En M. D. Bordo, A. M. Taylor, & J. G. Williamson (Eds.), *Globalization in Historical Perspective* (Vol. I, pp. 191-226). Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Esquivel, G. (1999), Convergencia regional en México, 1940-1995. *El Trimestre Económico*, 66(4), pp. 725-761.
- Garza Villareal, G. (2000), Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 15(3), pp. 489-532.
- Gerber, J. (2003), ¿Hay convergencia de ingresos en la frontera entre México y Estados Unidos? *Comercio Exterior*, 53(12), pp. 1098-1105.
- Gómez Rodríguez, F. C., & Santana Vilorio, L. (2016), Convergencia interregional en Colombia 1990-2013: Un enfoque sobre la dinámica espacial. *Ensayos Sobre Política Económica*, (34), pp. 159-174.

- Gómez-Zaldivar, M., Laguna, E., Martínez, B., & Mosqueda, M. (2010), Crecimiento relativo del producto *per cápita* de los municipios de la República Mexicana, 1988-2004. *EconoQuantum*, 6(2), pp. 7-23.
- González Rivas, M. (2007), The effects of trade openness on regional inequality in Mexico. *The Annals of Regional Science*, 41(3), pp. 545-561.
- Harrod, R. F. (1939), An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, 49(193), pp. 14-33.
- Henriques, A., Ferreira, B., & Diniz, C. C. (1995), Convergencia entre las rentas *per cápita* estaduais en Brasil. *EURE*, 21(62), pp. 17-31.
- Hernández Salmerón, M. (2008), Evolución de la convergencia en PIB *per cápita* entre las Comunidades Autónomas Españolas desde los años ochenta. Sevilla. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <https://www.upo.es/econ/master/Trabajos/Tr_invest_3_2008.pdf>.
- Higgins, M. J., Levy, D., & Young, A. T. (2006), Growth and Convergence across the United States: Evidence from County-Level Data. *Review of Economics and Statistics*, 88(4), pp. 671-681.
- INEGI (2017a), Censo y Conteos de Población y Vivienda. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/cpvsh/>>.
- INEGI (2017b), Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.
- Jaramillo Salazar, J. F. (2013), Dinámica del crecimiento en los municipios colombianos 1985-2010. Universidad de Manizales. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <[http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/1153/1/Microsoft Word - Jaramillo_Juan_F.pdf](http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/1153/1/Microsoft%20Word%20-%20Jaramillo_Juan_F.pdf)>.
- Juan-Ramon, V. H., & Rivera-Batiz, L. (1996), Regional Growth in Mexico: 1970-1993 (IMF Working Papers No. 96/92). IMF Working Papers. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <<http://doi.org/10.5089/9781451951493.001>>.
- Kaldor, N. (1957), A Model of Economic Growth. *The Economic Journal*, 67(268), p. 591.
- Keynes, J. M. (1936), *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Lloyd, R., Harding, A., & Hellwig, O. (2000), Regional divide? A study of income inequality in Australia. *Australasian Journal of Regional Studies*, 6(3), pp. 271-292.
- López Méndez, G. (2003), Apertura comercial y convergencia de la productividad de la industria manufacturera en México, 1975-1998. *Carta Económica Regional*, 15(83), pp. 32-43.
- Lucas, R. E. (1988), On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp. 3-42.

- Magrini, S. (1999), The evolution of income disparities among the regions of the European Union. *Regional Science and Urban Economics*, 29(2), pp. 257-281.
- Marchante Mera, A. J., Ortega Aguaza, B., & Sánchez Maldonado, J. (2006), Las dimensiones del bienestar en las comunidades autónomas españolas. Un análisis de sigma y gamma-convergencia. *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, (50-51), pp. 123-141.
- Marchante Mera, A. J.; Ortega Aguaza, B. & Sánchez Maldonado, J. (2008), Convergencia en nivel de vida de las comunidades autónomas españolas: Una referencia al caso de Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, (82), pp. 43-70.
- Martín Mayoral, F. (2010), Convergencia en América Latina. Un análisis dinámico (Documentos de Trabajo No. 02/2010). Salamanca, España. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/DT_02_2010_0.pdf>.
- Mendoza-González, M. Á. (2012), La dinámica económica regional de largo plazo en México: 1940-2010. En M. Á. Mendoza, L. Quintana, & N. Asuad (Eds.), *Análisis espacial y regional: Crecimiento, concentración económica, desarrollo y espacio* (1st. ed., pp. 21-43). UNAM.
- Moncayo, E. (2004), El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: Enfoques teóricos y evidencia empírica. *Eure*, 30(90), pp. 7-26.
- Morales Sequera, S., & Pérez Esparrells, C. (2007), Convergencia en capital humano en España. Un análisis regional para el periodo 1970-2004 (Documentos de Trabajo No. 349). Madrid, España. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/669053/Capitalhumano_Perez_DTFUNCAS_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Odar Zagaceta, J. C. (2002), Convergencia y polarización. El caso peruano: 1961-1996. *Estudios de Economía*, 29(1), pp. 47-70.
- Olivera Lozano, G. (2001), Implicaciones económico-territoriales del auge exportador mexicano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 16(2), pp. 375-413.
- Pasinetti, L. L. (1978), *Crecimiento económico y distribución de la renta: ensayos de teoría económica*. Alianza Editorial.
- Pérez Hernández, G. (2015), Convergencia en renta per cápita, productividad e Índice de Desarrollo Humano entre las comunidades autónomas españolas: El caso de Canarias. Universidad de la Laguna. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <[https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/1292/Convergenciaenrentapercapita%2CproductivadeIndicede](https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/1292/Convergenciaenrentapercapita%2CproductividadeIndicede)>

- DesarrolloHumanoentrelascomunidadesautonomasespanolasElcasode Canarias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Quah, D. T. (1994), Exploiting cross-section variation for unit root inference in dynamic data. *Economics Letters*, 44(1-2), pp. 9-19.
- Quah, D. T. (1996), Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics. *The Economic Journal*, 106(437), 1045-1055.
- Rebelo, S. (1991). Long-run policy analysis and long-run growth. *The Journal of Political Economy*, 99(3), pp. 500-521.
- Rodríguez, J. A. (2000), El modelo neoclásico y la convergencia entre entidades federativas de México: 1975-1993. En N. A. Fuentes Flores, A. Díaz Bautista, & S. E. Martínez Pellégrini (Eds.), *Crecimiento con convergencia o divergencia en las regiones de México: asimetría centro-perifería* (1st. ed., p. 267). Ciudad de México, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez-Benavides, D., Mendoza-González, M., & Venegas-Martínez, F. (2016), ¿Realmente existe convergencia regional en México? Un modelo no lineal de datos panel TAR. *Economía, Sociedad y Territorio*, 16(50), pp. 197-227.
- Rodríguez Benavides, D., López Herrera, F., & Mendoza González, M. Á. (2016), Clubs de convergencia regional en México: un análisis a través de un modelo no lineal de un solo factor. *Investigaciones Regionales*, 34, pp. 7-22.
- Rodríguez-Oreggia, E. (2005), Regional disparities and determinants of growth in Mexico. *The Annals of Regional Science*, 39, pp. 207-220.
- Rodriguez-Pose, A. & Petrakos, G. (2004), Integración económica y desequilibrios territoriales en la Unión Europea. *EURE (Santiago)*, 30(89), pp. 63-80.
- Romer, P. M. (1987), Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization. *The American Economic Review*, 77(2), pp. 56-62.
- Rondón Díaz, I. C. (2016), Convergencia departamental en Colombia mediante un modelo de datos panel: Una aproximación Bootstrap. Universidad Nacional de Colombia. Consultado el 2 de agosto de 2017 desde <<http://www.bdigital.unal.edu.co/54101/1/1032423435.2016.pdf>>.
- Ruiz Ochoa, W. (2010), Convergencia económica interestatal en México, 1900-2004. *Análisis Económico*, 25(58), pp. 7-34.
- Sala-I-Martin, X. (1996), The Classical Approach to Convergence Analysis. *The Economic Journal*, 106(437), pp. 1019-1036.
- Sala-I-Martin, X. (2000), *Apuntes de Crecimiento Económico* (2da ed.). Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- Sanchez-Reaza, J., & Rodriguez-Pose, A. (2002), The Impact of Trade Liberalization on Regional Disparities in Mexico. *Growth and Change*, 33(1), pp. 72-90.

- Sarmiento Reyes, C. R. (2009), La desigualdad regional en México: Un análisis de convergencia. *Aportes*, 14(40), pp. 83-95.
- Solow, R. M. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65-94.
- Swan, T. W. (1956), Economic Growth and Capital Accumulation. *Economic Record*, 32(2), pp. 334-361.
- Thirlwall, A. (1972), *Economics of Development: Theory and Evidence* (10th Edition). London, U. K.: Palgrave Macmillan UK, 2017.
- Unikel, L., Ruiz Chiapetto, C., & Garza Villareal, G. (1978), *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras* (2a ed.). Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Villca Condori, A. (2013), Convergencia en el proceso de crecimiento económico regional en Bolivia. *El Economista*, (43), pp. 39-42.
- Williamson, J. G. (1996), Globalization, convergence and history. *The Journal of Economic History*, 56(2), pp. 277-306.

ANEXOS

CUADRO 1A

EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN, 1985-2015
(DÓLARES INTERNACIONALES A PRECIOS DEL 2004)

<i>Municipios</i>	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Acuitzio	3,534	2,263	3,297	3,941	5,344	5,418	6,744
Aguililla	3,326	2,161	2,873	3,567	4,904	4,877	5,622
Álvaro Obregón	3,649	2,121	3,011	3,268	4,772	4,895	5,592
Angamacutiro	3,256	1,869	2,573	2,969	5,056	5,224	5,432
Angangueo	3,911	2,378	3,622	3,762	6,723	7,727	6,161
Apatzingán	5,106	3,390	4,829	5,495	8,004	8,362	9,171
Aporo	3,279	2,353	3,469	3,715	5,734	5,581	5,729
Aquila	3,104	1,731	2,772	2,910	4,038	4,421	4,925
Ario	3,935	2,571	3,584	4,065	5,301	5,595	6,328
Arteaga	3,596	2,246	3,194	3,686	5,165	5,366	6,388
Briseñas	3,957	2,629	3,839	4,429	6,845	7,355	6,946
Buenavista	3,496	2,270	3,391	4,137	5,615	6,218	7,811
Carácuaro	2,753	1,901	2,379	2,526	3,812	4,506	4,897
Charapan	4,427	2,621	2,818	2,911	4,962	5,704	6,700
Charo	3,810	2,596	3,917	4,458	6,658	6,812	7,577
Chavinda	3,137	1,744	2,857	3,231	4,844	5,180	6,461
Cherán	3,751	2,268	3,351	3,971	6,191	6,279	7,510
Chilchota	4,851	2,995	4,227	4,639	7,573	7,499	7,638
Chinicuila	2,935	1,748	2,464	3,197	4,344	4,775	5,052
Chucándiro	3,091	1,569	1,924	2,106	3,203	3,529	4,329
Churintzio	3,135	1,822	3,180	4,023	5,486	4,530	5,457
Churumuco	3,058	1,517	2,079	2,294	3,194	3,517	5,233
Coahuayana	3,940	2,589	3,888	4,269	6,116	5,384	6,896
Coalcomán	3,456	2,272	3,431	4,032	6,121	6,720	7,729
Coeneo	3,502	1,967	2,925	3,286	4,577	4,289	5,387
Cojumatlán	3,479	2,186	3,110	3,685	4,639	4,773	6,056
Contepec	3,375	2,229	2,988	3,274	4,991	5,868	5,816
Copándaro	2,330	1,489	2,066	2,492	4,011	4,570	4,890
Cotija	3,960	2,644	3,532	4,149	6,302	6,132	7,167

CUADRO 1A (CONTINUACIÓN)

<i>Municipios</i>	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Cuitzeo	4,223	2,588	3,697	3,960	5,891	6,138	7,114
Ecuandureo	3,753	2,232	2,792	3,133	4,924	5,195	5,490
Epitacio Huerta	3,345	2,200	3,023	3,239	4,059	4,500	4,556
Erongarícuaro	4,492	2,576	3,708	4,438	6,952	7,165	7,776
Gabriel Zamora	3,488	2,388	3,592	3,953	5,217	5,590	6,588
Hidalgo	4,727	3,116	4,339	4,681	7,264	7,958	7,810
Huandacareo	4,174	3,008	4,177	4,130	7,088	8,095	7,575
Huaniqueo	3,368	2,112	2,830	2,716	4,204	4,042	4,690
Huetamo	3,599	2,299	3,448	4,027	6,010	6,430	6,967
Huiramba	2,902	2,085	2,831	3,183	4,298	4,891	6,155
Indaparapeo	3,698	2,335	3,075	3,461	5,450	5,600	6,975
Irimbo	4,056	2,496	3,463	4,027	7,295	6,505	7,602
Ixtlán	3,574	2,282	3,319	3,820	5,164	5,262	6,194
Jacona	4,410	3,333	4,199	5,171	6,846	7,411	8,913
Jiménez	3,724	1,889	2,920	3,288	5,203	5,875	5,657
Jiquilpan	4,114	2,921	4,436	5,096	8,530	8,800	8,698
José Sixto Verduzco	3,019	1,548	2,206	2,646	4,396	5,073	4,704
Juárez	3,248	2,177	3,155	3,501	4,326	4,593	5,497
Jungapeo	3,706	2,377	3,026	3,328	4,435	5,016	5,595
La Huacana	3,301	1,895	2,703	2,960	4,091	4,385	5,798
La Piedad	5,307	3,766	4,900	5,390	8,011	8,631	9,369
Lagunillas	2,962	2,172	2,738	3,033	6,328	7,813	6,577
Lázaro Cárdenas	5,301	3,653	5,440	5,879	8,959	8,818	9,667
Los Reyes	4,417	3,176	4,611	5,023	7,273	6,276	8,106
Madero	3,443	2,095	2,656	2,857	4,428	5,152	5,199
Maravatío	3,961	2,626	3,686	4,018	5,386	5,224	6,706
Marcos Castellanos	4,732	3,312	4,304	4,994	8,500	8,864	8,579
Morelia	5,806	4,227	6,050	6,629	9,021	9,498	10,432

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2017a-b) y Banco de México (2017), utilizando la metodología propuesta por Unikel *et al.* (1978), desarrollada por Gómez-Zaldívar *et al.* (2010).

CUADRO 1B

EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN, 1985-2015
(DÓLARES INTERNACIONALES A PRECIOS DEL 2004)

<i>Municipios</i>	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Morelos	2,962	1,792	2,403	2,729	4,255	4,805	4,400
Múgica	4,123	2,997	4,167	4,482	6,738	7,000	7,901
Nahuatzen	4,028	2,271	3,380	3,747	5,264	5,538	5,699
Nocupétaro	3,051	1,693	2,718	2,649	3,980	4,612	5,011
Nuevo Parangaricutiro	4,014	2,582	3,902	4,532	7,282	8,031	8,164
Nuevo Urecho	3,026	2,119	3,178	3,125	4,644	5,451	5,081
Numarán	3,196	2,195	2,924	3,242	4,720	5,456	6,316
Ocampo	3,888	2,383	3,091	3,584	5,230	5,871	5,631
Pajacuarán	3,102	1,895	2,755	3,274	4,426	4,543	6,529
Panindícuaro	3,478	2,005	2,934	2,967	4,738	5,567	5,708
Paracho	4,979	3,278	5,972	4,868	7,594	8,042	7,741
Parácuaro	3,521	2,142	2,223	3,283	4,382	4,731	5,794
Pátzcuaro	4,989	3,352	4,802	5,385	7,651	7,669	8,856
Penjamillo	3,374	1,873	2,706	2,849	4,190	4,295	4,504
Peribán	3,511	2,476	3,488	4,026	5,408	5,610	7,152
Purépero	4,363	2,771	4,376	5,153	7,516	7,926	8,648
Puruándiro	3,663	2,179	3,127	3,650	5,442	5,694	6,155
Queréndaro	3,551	2,321	3,096	3,715	5,924	6,525	6,475
Quiroga	5,798	3,451	5,074	5,877	8,592	8,152	9,704
Sahuayo	5,395	4,023	5,675	6,354	9,703	9,413	10,283
Salvador Escalante	3,936	2,367	3,157	3,776	5,808	5,947	6,229
San Lucas	3,401	1,937	3,379	3,882	5,652	5,471	5,410
Santa Ana Maya	3,208	2,041	3,198	3,426	4,857	4,388	5,695
Senguio	3,432	2,026	2,645	2,799	4,766	5,043	5,438
Susupuato	3,305	1,807	2,278	2,180	2,660	2,521	3,437
Tacámbaro	3,979	2,538	3,873	4,026	6,217	6,737	7,432
Tancítaro	3,251	2,024	2,859	3,147	4,408	5,064	5,254
Tangamandapio	3,855	2,495	3,959	4,021	5,929	5,866	6,392

CUADRO 1B (CONTINUACIÓN)

<i>Municipios</i>	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Tangancícuaro	4,299	2,661	3,821	4,289	6,411	6,549	7,688
Tanhuato	3,557	2,266	3,081	3,425	4,426	4,821	5,838
Taretan	3,635	2,506	3,715	4,038	5,471	5,219	6,973
Tarimbaro	3,335	2,290	3,358	3,645	8,861	9,283	8,845
Tepalcatepec	4,212	2,811	4,070	4,528	6,564	7,008	7,945
Tingambato	3,800	2,555	3,779	4,355	5,845	6,059	6,673
Tingüindín	3,851	2,559	4,112	4,611	6,449	6,463	7,259
Tiquicheo	2,904	1,549	2,139	2,308	3,479	3,685	4,335
Tlalpujahuá	4,400	2,629	4,639	3,805	6,326	6,963	6,371
Tlazazalca	3,468	2,059	3,064	2,881	4,988	5,619	5,778
Tocumbo	4,114	2,679	3,662	4,216	7,288	7,435	7,056
Tumbiscatío	2,821	1,536	1,968	2,255	3,331	4,109	3,907
Turicato	3,025	1,567	2,285	2,680	3,978	4,453	4,500
Tuxpan	3,531	2,569	3,409	4,061	5,779	6,569	6,310
Tuzantla	2,436	1,663	2,208	2,412	3,264	3,387	4,512
Tzintzuntzan	4,992	3,127	4,353	4,896	8,658	9,623	8,153
Tzitzio	3,224	1,738	2,036	2,178	3,450	4,555	4,292
Uruapan	5,629	4,003	5,470	5,872	8,392	8,462	9,385
Venustiano Carranza	3,191	2,089	3,371	4,066	6,147	6,463	6,567
Villamar	3,000	1,724	2,310	2,641	4,351	4,248	4,735
Vista Hermosa	3,426	2,094	3,130	3,788	5,535	6,013	6,685
Yurécuaro	3,893	2,558	3,592	4,077	6,087	6,265	6,593
Zacapu	4,638	3,243	4,699	5,341	7,881	8,487	8,424
Zamora	5,356	3,742	5,157	5,709	7,957	8,332	9,498
Zináparo	2,938	1,806	3,179	4,061	6,285	6,145	6,449
Zinapécuaro	3,706	2,332	3,438	3,808	5,783	5,995	6,559
Ziracuaretiro	3,631	2,593	3,537	3,529	4,651	5,310	6,196
Zitácuaro	4,523	3,266	4,405	4,907	7,570	7,789	8,237
Total	4,400	2,987	4,291	4,782	7,073	7,383	8,122

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2017a-b) y Banco de México (2017), utilizando la metodología propuesta por Unikel *et al.* (1978), desarrollada por Gómez-Zaldívar *et al.* (2010).

QUINTA SECCIÓN
MIGRACIONES INTERNACIONALES
Y MIGRACIONES INTERNAS

LAS REMESAS EN EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

ALEJANDRO I. CANALES*

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se ha configurado un nuevo contexto político y económico en el cual es posible enmarcar las nuevas tendencias y patrones de la migración México-Estados Unidos. Pueden señalarse al menos cinco grandes fenómenos que han irrumpido en estos años y que han modificado de diverso modo la dinámica migratoria.

- El nuevo carácter de la política migratoria de Estados Unidos, que basado en los principios de la seguridad interna ha terminado fortaleciendo las posiciones más radicales contra la inmigración (Alarcón, 2016; Massey, Pren y Durand, 2009; Benítez Manaut, 2011).
- La crisis económica de 2008-2010 y sus impactos en materia de empleo, salarios y condiciones de vida, así como la lenta recuperación económica entre 2010-2015 (Canales, 2014; Ramírez y Meza, 2011).
- Cambios en las tendencias de la migración en donde destaca el freno de la emigración con el incremento del retorno, dando lugar a una larga fase de saldo migratorio nulo, que sólo se ha revertido ligeramente en los últimos años (Galindo, 2015; Gandini, Lozano y Gaspar, 2015).
- Cambios en el perfil de los migrantes, en donde destaca el incremento de la emigración urbana, emergencia de nuevas regiones de origen en México, y la mayor presencia de migrantes con mayores niveles de escolaridad (Canales y Rojas, 2017; Durand y Massey, 2003).
- La irrupción de un personaje como Donald Trump junto a la presencia renovada de grupos de supremacistas blancos, que entre otras cosas

* Universidad de Guadalajara.

promueven el resurgimiento de prácticas y discursos racistas y xenófobos en contra de los inmigrantes, las minorías étnicas y la población de origen latino en particular (Canales, 2017).

Todo ello se conjuga para conformar un nuevo escenario en la migración México-Estados Unidos que se expresa en cambios en el patrón migratorio, así como en los perfiles de los migrantes (Canales y Meza, 2016). Se trata de la configuración de un nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos, cuyas dinámicas y patrones emergentes nos obliga también replantear y analizar con nuevos enfoques el papel de las remesas, así como sus tendencias actuales y futuras.

Si hace tan sólo una década atrás, las remesas emergían como un nuevo paradigma en materia de desarrollo social y económico (Terry, 2005; Ratha, 2003), hoy en día, frente al nuevo escenario migratorio, así como las nuevas condiciones estructurales que enmarcan las relaciones comerciales y políticas entre México y Estados Unidos, debemos analizar las posibles consecuencias de este nuevo escenario sobre las tendencias actuales y futuras de las remesas, así como sus impactos sobre la economía mexicana y en especial en la situación social y económica de los hogares y comunidades que las perciben.

En este contexto, y de concretarse el programa de medidas como las que propone la actual administración del gobierno estadounidense,¹ es muy probable pensar en un virtual colapso de la migración y con ello, de un eventual desplome de las remesas. Sin querer ser exhaustivos, en este capítulo queremos proponer algunas estimaciones sobre el impacto que tendría la configuración de un escenario de posible desplome de las remesas.

Iniciamos con un análisis sobre los niveles y tendencias de las remesas en México en los últimos 15 años, y que nos sirve de marco de referencia para entender y vislumbrar posibles efectos de un virtual desplome de las remesas. Por lo pronto, este análisis nos permitirá dimensionar los efectos e impactos que tuvo la crisis económica junto a la política de deportaciones masivas de la última década sobre el flujo de remesas.

En las siguientes secciones analizamos los impactos económicos y sociales en un escenario de desplome de las remesas. Por un lado, analizamos los posibles impactos macroeconómicos en términos de crecimiento de la economía mexicana, e impactos en los niveles de pobreza de la población. Por

¹ Nos referimos a la propuesta de construir un muro fronterizo que eventualmente pudiera restringir y frenar el flujo de inmigrantes indocumentados; la propuesta de cobrar impuestos a las remesas y la intención de rediseñar la política de integración comercial a nivel global, que incluye por de pronto la renegociación del TLC y eventualmente, su propia cancelación como acuerdo comercial.

otro lado, analizamos los posibles impactos microeconómicos y sociales a nivel de los hogares perceptores de remesas. En concreto, analizamos su situación de dependencia y vulnerabilidad frente a las remesas y los impactos en su condición social frente a la pobreza ante un eventual desplome de las remesas.

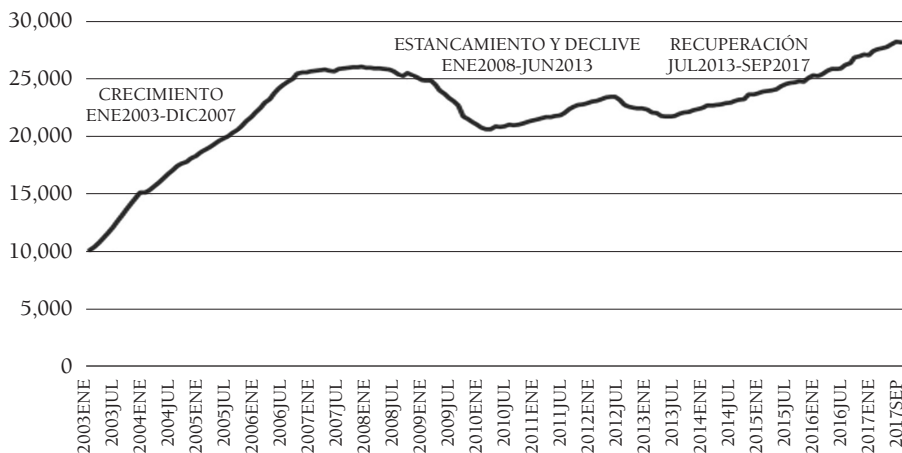
LAS REMESAS EN EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO

En otros textos hemos demostrado que las remesas tienen un comportamiento anticíclico respecto a la economía mexicana y procíclico respecto a la situación económica en Estados Unidos (Canales, 2008). Esto significa que es completamente esperable que las remesas siguieran la tendencia del ciclo económico reciente y por ende, que mostraran un descenso y una posterior recuperación, cuando los niveles de empleo y crecimiento económico de Estados Unidos retornaran su tendencia anterior a la crisis.

Al respecto, los datos que ofrece el Banco de México confirman esta tesis. Como se observa en la gráfica 1, respecto a las remesas identificamos prácticamente las mismas fases que ya documentamos para el ciclo migratorio reciente. Una fase de crecimiento en donde las remesas pasaron de 10 mil millones de dólares al año en el 2003, a su punto máximo de 26 mil millones en diciembre del 2007. A partir de entonces —y como consecuencia de la crisis económica, pérdida de empleos y freno de la migración— las remesas entran en una fase de estancamiento inicial y posterior declive que las llevó a su punto más bajo en junio del 2013 cuando alcanzaron un flujo anualizado de 21.7 mil millones de dólares. A partir de entonces, inicia una fase de recuperación ininterrumpida hasta alcanzar en agosto de 2016 el nivel que tenía al inicio de la crisis y continuar creciendo hasta alcanzar la cifra record de 28.2 mil millones de dólares anualizados en septiembre de 2017.

Resulta muy revelador el empalme casi perfecto entre el ciclo migratorio y el ciclo de las remesas, lo cual nos refleja que en el fondo el volumen de remesas está muy vinculado a la dinámica migratoria y a sus ciclos y fases en cada coyuntura económica y política. Por lo mismo, este dato y constatación nos resulta muy relevante para nuestro análisis sobre los posibles impactos de las medidas que pueda implementar la actual administración del gobierno estadounidense, que además de afectar a las remesas directamente (vía impuestos y otras medidas similares), también incidan sobre ellas al afectar directamente los flujos migratorios (restricciones a la entrada de nuevos migrantes, deportaciones, pérdida de derechos y condiciones de vulnerabilidad de los migrantes, entre muchos otros aspectos).

GRÁFICA 1
 VOLUMEN DE REMESAS. PROMEDIO ANUAL MÓVIL
 (MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)



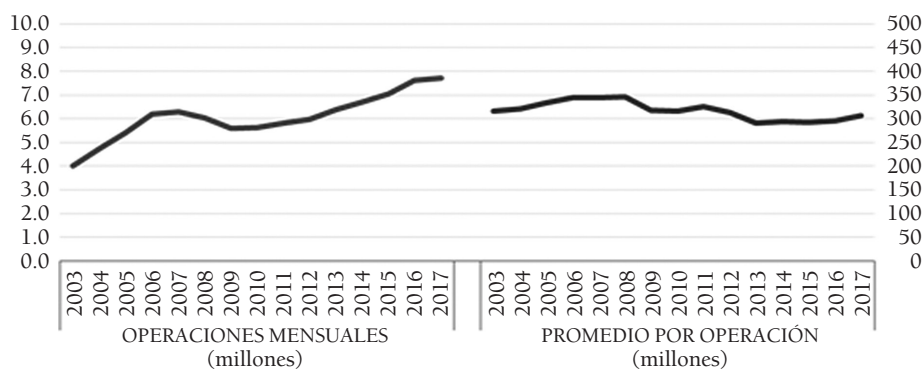
FUENTE: estimaciones propias con base en datos mensuales de remesas de Banco de México.

Un dato interesante es que los cambios en los volúmenes de las remesas se originan en el número de transacciones u operaciones realizadas, y no tanto en el monto de cada una de ellas. Como se observa, el número de operaciones prácticamente sigue el mismo ciclo de las remesas ya descrito. Durante la fase de expansión se incrementa significativamente el volumen de transferencias, que pasaron de sólo cuatro millones mensuales en el 2003 a 6.3 millones mensuales en el 2007. A partir de entonces se reducen a 5.6 millones en el 2009, manteniéndose en ese nivel hasta que inicia su recuperación en el 2013, y alcanzar los 77 millones de operaciones mensuales en lo que va del 2017.

Por el contrario, el monto promedio de cada transferencia tiende a mantenerse relativamente estable fluctuando entre los 300 y 350 dólares por operación, dependiendo del momento y la coyuntura económica, pero en ningún momento se ha distanciado sustancialmente de esa franja de fluctuación.

Lo que nos dicen estos datos es que el mayor efecto del nuevo escenario político y económico de las migraciones y las remesas, es la contracción del volumen total de transacciones, esto es de envíos que se hacen cotidianamente, pero no tanto en los montos enviados en cada transferencia. Asimismo, en cuanto inicia la recuperación económica se reactiva el número de operaciones y envíos, lo que permite que las remesas recuperen su senda de crecimiento que históricamente han mostrado.

GRÁFICA 2
NÚMERO DE OPERACIONES MENSUALES Y VOLUMEN PROMEDIO
DE CADA TRANSFERENCIA DE REMESA



FUENTE: estimaciones propias con base en datos mensuales de remesas de Banco de México.

Más allá de las fluctuaciones derivadas de la coyuntura social y económica, estos datos nos indican también otra situación estructural que suele pasarse por alto en el análisis de los impactos macroeconómicos de las remesas. A nivel agregado solemos hablar de las remesas y resaltar su gran volumen anual, que actualmente incluso sobrepasa los 28 mil millones de dólares y las sitúa como una de las principales fuentes de divisas para el país. Sin embargo, esta valoración macroeconómica de las remesas pasa por alto el hecho que en realidad, ellas están conformadas por millones de transacciones y operaciones de muy bajos montos cada una.

Los más de 28 mil millones de dólares que actualmente recibe México por concepto de remesas, en realidad no existen como tales, sino que están diseminados y atomizados en más de 90 millones de operaciones cotidianas, cada una de las cuales apenas supera los 300 dólares. En otras palabras, las remesas constituyen un flujo muy disperso, lo que da cuenta de su carácter y significado económico real: son recursos que envían trabajadores migrantes a sus familias para su consumo cotidiano. Están muy lejos de constituir una forma de ahorro familiar o externo (aunque contablemente asuman esa forma y así son registrados por el Banco de México en la balanza de pagos y las cuentas nacionales). Tampoco se trata de recursos privados, así en abstracto, sino de un recurso muy específico cuyo origen y destino es igualmente muy particular. Se trata de una fracción de los salarios de los migrantes que ellos envían a sus familiares en México para su reproducción y manutención cotidiana. Como ya lo hemos documentado en otras investigaciones, las remesas son un fondo salarial que al agregarse nos muestran la magnitud de las carencias de las familias receptoras y que por lo mismo están muy lejos

de constituir un fondo de ahorro que pueda usarse como financiamiento de proyectos de inversión privada o social (Canales, 2008).

Esta tesis tiene particular relevancia para nuestro análisis, pues nos indica que los eventuales impactos de un escenario de declive o desplome de las remesas, no se centrarían en la dinámica y tendencias de los indicadores de la situación macroeconómica del país como la inversión, el crecimiento, el empleo u otras, sino que se focalizará en sus dimensiones microeconómicas y sociales, particularmente en la situación social y económica de la población y hogares perceptores de remesas. Si las remesas conforman un fondo salarial, su eventual declive afecta primordialmente a quienes lo reciben, y lo afectará en su capacidad de reproducción y consumo cotidiano como lo haría cualquier otra reducción de los salarios.

LAS REMESAS Y SUS IMPACTOS ECONÓMICOS EN EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO

Los datos expuestos hasta ahora nos remiten a las condiciones del nuevo escenario político y económico de las migraciones, y sus implicaciones en los niveles y tendencias de las remesas. El análisis y revisión de la información disponible nos señala que las remesas no se vieron afectadas en lo sustancial, incluso en un contexto de crisis económica y pérdida de empleos junto a un clima político claramente antimigrante y con un inusitado incremento del volumen de deportaciones de mexicanos, el eventual estancamiento y declive temporal del flujo migratorio. Si bien pasaron por un momento de declive, como era de suponerse, muy pronto retornaron a su ruta histórica de crecimiento sostenido.

Esta resiliencia de las remesas frente a situaciones tan adversas como las mencionadas, nos auguran un escenario relativamente optimista frente a las nuevas condiciones sociales y políticas que busca imponer la actual administración del gobierno estadounidense. Al respecto, podemos mencionar los siguientes elementos que nos llevan a esta conclusión inicial.

- Es probable que de concretarse, un impuesto a las remesas pudiera inicialmente restringir su flujo, aunque lo más probable es que se generen mecanismos de envíos que intentarían burlar y eludir el sistema tributario que quisiera imponerse.
- Asimismo, si bien es posible que el nuevo escenario político conlleve nuevamente un estancamiento del flujo migratorio, revirtiendo el reimpulso que ha tenido en los últimos tres años —aún en ese contexto—, lo cierto es que prácticamente la mitad del flujo de remesas pro-

- viene de hogares ya establecidos en Estados Unidos y que no están tan expuestos a los riesgos de un reimpulso de las deportaciones masivas.
- A ello cabe agregar la sustancial reducción del volumen de migrantes mexicanos indocumentados, tanto los que ya están establecidos como los de reciente ingreso a Estados Unidos.
 - También destaca el cambio en los perfiles de los nuevos migrantes, especialmente en la última década, que se caracterizan por una mayor escolaridad un mayor origen urbano —especialmente aquellos provenientes de grandes ciudades— que entre otros aspectos implican menos riesgos y menor vulnerabilidad de los nuevos emigrantes frente al clima social y político antimigrante y abiertamente racista y xenófoba que parece predominar en la sociedad, gobierno y medios estadounidenses.

Considerando lo anterior, el escenario más probable respecto a la tendencia que puedan experimentar las remesas en los próximos años es que, o bien se frene su crecimiento o sufran en el peor de los casos un leve declive, pero que en todo caso no implicaría una situación de mayor alarma o preocupación.

Asimismo, los mismos datos y análisis de la tendencia reciente de las remesas nos indican que aún en el caso de un virtual (aunque improbable) colapso, ello no tendría un mayor impacto en la dinámica macroeconómica mexicana. Por lo pronto, la experiencia reciente nos señala que aún frente a la crisis económica y una política antinmigrante, las remesas se mantuvieron en altos niveles y volúmenes anuales.

Para documentar esta hipótesis, nos centraremos en una estimación del impacto de un virtual desplome de las remesas sobre el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, y en los niveles de pobreza de la población.

Impacto de un eventual declive de las remesas sobre el PIB per cápita en México

Para estimar el impacto macroeconómico de las remesas nos apoyaremos en sus efectos multiplicadores.² Diversos autores han señalado que los gastos de consumo financiados con remesas son un factor que impulsa la eco-

² El efecto multiplicador se define como el conjunto de incrementos que se producen en la renta nacional (PIB) como consecuencia de un incremento de origen externo en el consumo, gasto público o inversión (Pino, 2004). En este sentido, las remesas constituyen un recurso externo que financia el consumo de los hogares, y por ese medio, genera efectos multiplicadores sobre la economía nacional.

nomía nacional. El incremento en la demanda de bienes de consumo dinamiza el mercado local y regional impulsando así la formación de nuevas empresas, así como la generación de nuevos empleos (Durand, Parrado y Massey, 1996).

Con base en matrices de contabilidad social se han hecho estimaciones de estos efectos multiplicadores de las remesas (Taylor y Wyatt, 1996). Para el caso de México, un trabajo pionero fue el de Adelman y Taylor; (1990), quienes a fines de los ochenta estimaron que el efecto multiplicador de las remesas en las economías locales y regionales era de 2.9. Esto es, por cada dólar adicional que ingresaba a la economía mexicana por concepto de remesas, el producto interno bruto nacional se incrementaba en otros 2.9 dólares.

Por su parte, Zárate (2007) en un estudio más reciente y aplicando el mismo modelo de matrices de contabilidad social, estima que los efectos multiplicadores de las remesas fluctúan entre 2.14 y 1.48, dependiendo de los supuestos sobre los que se diseñe el modelo de elasticidad y de expansión o restricción de la oferta.³

Tomando como referencia estos estudios, estimaremos los impactos de las remesas considerando un valor de tres en sus efectos multiplicadores sobre el PIB. Se trata de un límite superior que estamos conscientes es una sobreestimación de los impactos macroeconómicos de las remesas. Hacemos eso para mostrar que incluso en un escenario límite como el descrito, los impactos de las remesas sobre el PIB per cápita son relativamente marginales y no relevantes para la dinámica y estructura económica del país.

De acuerdo a datos de CONAPO e INEGI, en el 2016 el PIB per cápita en México se estimaba en US\$ 10,538 (a precios de 2008). Asimismo, en ese mismo año las remesas se estimaron en casi 27 mil millones de dólares. Con base en estos datos, podemos establecer un modelo de simulación para estimar qué impacto tendrían en el PIB per cápita diferentes escenarios sobre el comportamiento de las remesas en los siguientes cinco años (2016-2021). Partimos de un escenario base en el cual consideramos por un lado, un crecimiento del PIB de 2.5% anual, cifra que es ligeramente inferior al 2.6% registrado en los últimos cinco años (entre 2011 y 2016), y por otro lado, un nulo crecimiento de las remesas, esto es que se mantienen en el mismo nivel de 26,970 millones de dólares ya registrado en el 2016.⁴

³ Zárate (2007) estima además los componentes de estos efectos multiplicadores, desagregándolos según los principales sectores y ramas de actividad económica. En nuestro caso, nos centramos en el efecto multiplicador global, dejando para otros estudios los efectos e impactos específicos que las remesas pudieran tener en determinadas actividades y sectores económicos.

⁴ Cabe señalar que si adoptamos un escenario de mayor crecimiento del PIB total, el impacto de las remesas se reduce aún más, lo cual es lógico, pues en ese caso los componentes de

Con base en estos supuestos y considerando el crecimiento demográfico estimado por CONAPO para esos años, calculamos que el PIB per cápita ascendería en el 2021 a 11,259 dólares. En este escenario, el impacto de las remesas sería nulo, pues al no haber incremento de ellas, no habría efectos multiplicadores que impactaran en el PIB total.

En un segundo escenario consideramos que las remesas se reducen en 25%, pasando de los 26,970 millones de dólares del 2016 a 20,228 millones de dólares en el 2021. Esta reducción de las remesas se traduce en un efecto multiplicador negativo del orden de los 22.3 mil millones de dólares, y que representan igual reducción del PIB total. Esto hace que el PIB per cápita en el año 2021 pase de los 11,259 dólares ya estimados en el primer escenario, a 11,101 dólares en este segundo escenario. Esto representa una reducción de 158 dólares del PIB per cápita, misma que corresponde a una caída de 1.4% de su valor estimado previamente.

En un tercer escenario, de reducción de 50% de las remesas, el impacto sobre el PIB per cápita sería de una reducción de 315 dólares, mismos que representan una reducción del 2.8% de su valor ya estimado en el primer escenario, que implicaba remesas constantes.

Finalmente, en un hipotético (aunque totalmente improbable) escenario de desplome total de las remesas en estos cinco años, el impacto sobre el PIB per cápita no superaría una caída de 5.6%, y ello sería por una única vez.

Como podemos observar, incluso en un improbable escenario de desplome total de las remesas, ello tendría un efecto más bien marginal y muy reducido sobre el PIB total y el PIB per cápita de México. La razón de este tan bajo impacto de las remesas (aun considerando un efecto multiplicador superior al de las más recientes estimaciones, y un crecimiento “autónomo” del PIB muy bajo) radica en el hecho que para la economía mexicana, las remesas a pesar de alcanzar un volumen de más de 26 mil millones de dólares al año, representan una muy baja proporción del PIB total. En concreto, como se observa en la gráfica 3, las remesas aún en su mejor momento, nunca han logrado superar el 2.5% del PIB mexicano.

En este contexto de tan bajo peso relativo de las remesas, aun cuando el efecto multiplicador sea relativamente importante, ello se diluye por su bajo impacto global sobre el PIB. De hecho, para estimar los impactos de las remesas sobre el PIB, más importante que sus efectos multiplicadores, resulta la elasticidad PIB/REMESAS, esto es en qué porcentaje se incrementa el PIB ante un incremento de 1% de las remesas.

crecimiento del PIB que son autónomos de las remesas tendrían mayor peso sobre la dinámica de crecimiento del PIB que los derivados por los efectos multiplicadores de las remesas.

CUADRO 1
ESTIMACIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA
EN DIFERENTES ESCENARIOS DE REDUCCIÓN DE LAS REMESAS

	Población (CONAPO)	Remesas (millones de dólares)	Efectos Multiplicadores (millones de dólares)	PIB (millones de dólares)	PIB per cápita (dólares)	Impacto de Remesas en PIB per cápita (dólares)	Impacto Remesas en PIB per cápita (dólares)
2016	122,273,473	26,970		1,288,541	10,538		
2021 Escenario 1	128,230,519	26,970	0	1,443,721	11,259	0	0.0%
2021 Escenario 2	128,230,519	20,228	-20,228	1,423,493	11,101	-158	-1.4%
2021 Escenario 3	128,230,519	13,485	-40,445	1,403,265	10,943	-315	-2.8%
2021 Escenario 4	128,230,519	0	-80,910	1,362,810	10,628	-631	-5.6%

Escenario 1: Crecimiento del PIB25% anual entre 2016 y 2021. Remesas se mantienen en mismo nivel de 2016.

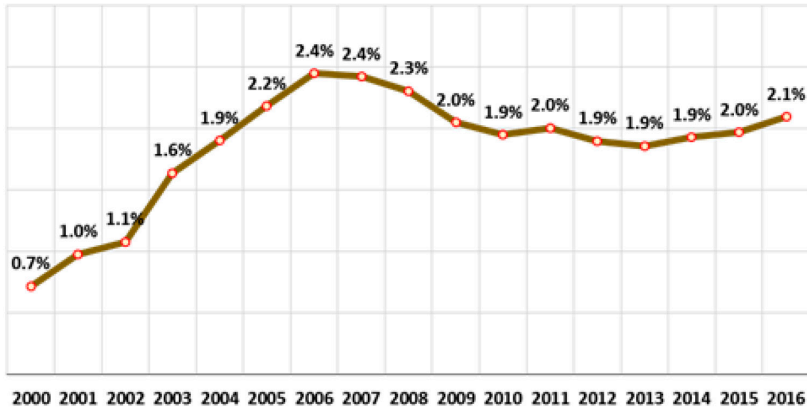
Escenario 2: Mismo crecimiento PIB. VRemesas se reducen en 25%.

Escenario 3: Mismo crecimiento PIB. VRemesas se reducen en 50%.

Escenario 4: Mismo crecimiento PIB. VRemesas se reducen en 100%.

FUENTES: estimaciones con base en datos de BIE-INEGI, CONAPO y Banco de México.

GRÁFICA 3
 REMESAS COMO PROPORCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



FUENTE: estimaciones propias con base en datos de Banco de México y de BIE-INEGI.

El cálculo de la elasticidad PIB/REMESAS lo podemos hacer a partir del peso relativo de las remesas ponderado por el valor absoluto de los efectos multiplicadores.⁵ En este caso, y considerando el promedio de los últimos diez años en donde las remesas han representado el 2% del PIB, estimamos entonces que la elasticidad PIB/REMESAS en el caso mexicano apenas ascendería a 0.06. Esto indica que un aumento de 1% de las remesas, apenas hacen incrementar el PIB en 0.06%. En otras palabras, el PIB muestra una muy alta inelasticidad frente a las remesas. Si a ello agregamos además de que esta casi nula elasticidad del PIB total debemos ajustarla según el crecimiento de la población, podemos concluir entonces que efectivamente, los impactos de las remesas sobre el crecimiento y desarrollo económico de México son realmente muy marginales y que no merecen mayor atención, al menos no a nivel macroeconómico.

Ahora bien, aunque a nivel nacional las remesas no tienen ningún impacto relevante en la dinámica macroeconómica del país (salvo como provisión

⁵ El cálculo es muy simple. La elasticidad del PIB respecto a las remesas se calcula con base en la siguiente fórmula:

$$E_{\text{PIB/REM}} = \frac{\Delta \text{PIB}}{\text{PIB}} \div \frac{\Delta \text{REM}}{\text{REM}}$$

Reordenando los términos de la izquierda, nos queda:

$$E_{\text{PIB/REM}} = \frac{\Delta \text{PIB}}{\Delta \text{REM}} * \frac{\Delta \text{REM}}{\text{PIB}}$$

El primer término de la izquierda representa el efecto multiplicador, mientras el segundo representa la proporción que representan las remesas respecto al PIB.

de divisas y por ese medio de ajustes en el tipo de cambio), a nivel regional y local la situación es diferente. Las remesas no se distribuyen uniformemente sino que tienden a concentrarse en determinadas entidades en donde se concentra también la migración a Estados Unidos, a la vez que no tienen mayor incidencia en la mayoría de las demás entidades del país.

De acuerdo a los datos que reporta el Banco de México sobre la distribución de las remesas por entidades federativas, vemos que en prácticamente 14 entidades del país las remesas representan menos del 2% del PIB, inferior al promedio nacional, y en otras seis no supera el 3%. En todas estas entidades, el impacto de las remesas sobre el PIB es prácticamente insignificante y marginal, tal como lo hemos visto a nivel nacional.

Asimismo, en otras ocho entidades el peso de las remesas sobre el PIB es menor al 5%, que aunque superior al promedio nacional, mantiene al PIB en una situación muy inelástica respecto a las remesas. En todos estos casos, se necesitarían importantes crecimientos de las remesas para que su efecto multiplicador llegara a apenas notarse en el crecimiento del PIB.

MAPA 1
ENTIDADES SEGÚN LA PROPORCIÓN QUE REPRESENTAN LAS REMESAS
EN EL PIB ESTATAL
(2010-2015)



FUENTE: estimaciones propias con base en datos de BIE-INEGI y Banco de México.

Sólo en cuatro entidades las remesas representan más del 6% del PIB. Corresponde a Michoacán, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas. En todas ellas, las remesas representan entre el 6 y 9% del PIB con lo cual, suponiendo los mismos efectos multiplicadores usados a nivel nacional, tendríamos que la elasticidad del PIB respecto al flujo de remesas es más de tres veces superior al promedio nacional. De esta forma, en estas entidades un incremento del 10% en el flujo de las remesas generarían un crecimiento del PIB superior al 2%. No es algo menor ni marginal, sino que corresponde a un efecto de relativa importancia que no puede soslayarse. Sin embargo, este efecto se restringe sólo a esas cuatro entidades, reduciéndose significativamente en el resto del país. Asimismo, aunque en estas cuatro entidades se concentra el 27% de las remesas, en conjunto aportan menos del 9% del PIB nacional. Esto es, se trata de entidades con muy bajo impacto económico nacional, aunque de alta concentración migratoria y de las remesas.

*Impactos de un eventual declive de las remesas
sobre los niveles de pobreza en México*

Para estimar el impacto de las remesas en la reducción de la pobreza usaremos un modelo indirecto que consiste en calcular cuál sería el ingreso de cada hogar perceptor de remesas, si del total de ingresos que percibe le sustraemos aquellos que corresponden a las transferencias de familiares desde el extranjero, considerando distintos escenarios de reducción de las remesas. Este principio lo podemos expresar con base en la siguiente ecuación:

$$Y_{\text{ESP}} = Y_{\text{OBS}} - \text{REM}_{\text{EST}}$$

donde:

Y_{OBS} es el ingreso observado.

Y_{ESP} es el ingreso esperado en ausencia de remesas.

REM_{EST} son las remesas que se dejan de percibir, según sea el escenario previsto.

Con base en este modelo de simulación, estimamos el nivel de ingreso esperado en los hogares según dos escenarios de reducción de las remesas. Por un lado, una reducción del 50% del flujo de remesas, y por otro lado, un escenario extremo de desplome total de las remesas. Con estas estimaciones del nivel de ingresos en estos dos escenarios, y considerando los criterios de medición de la pobreza propuestos por CONEVAL, volvemos a estimar el nivel de incidencia de la pobreza en México en ambos escenarios, medida

que al compararla con los niveles de pobreza directamente observados y estimados con base en la ENIGH del 2016, nos permite establecer una medida del impacto de una eventual reducción de las remesas sobre la incidencia de la pobreza a nivel nacional.

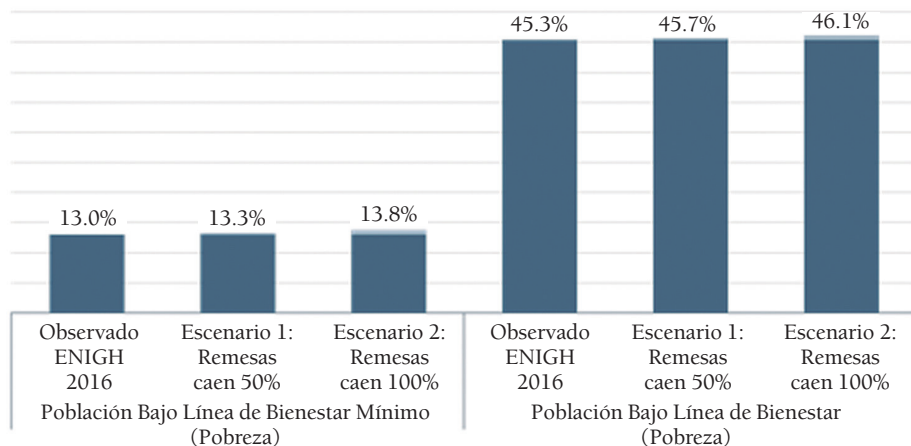
Con base en este procedimiento estimamos que en un primer escenario de declive del 50% de las remesas, la incidencia de la pobreza apenas se incrementaría en 0.4 puntos porcentuales, pasando de 45.3% a 45.7%. Asimismo la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (pobreza extrema) se incrementaría en sólo 0.3 puntos porcentuales, pasando de 13.0% a 13.3%. Por su parte, en un escenario de desplome total de las remesas, la incidencia de la pobreza se incrementaría en sólo 0.8 puntos porcentuales, pasando de 45.3% a 46.1%, y la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, se incrementaría igualmente en 0.8 puntos porcentuales, pasando de 13 a 13.8%.⁶ Visto desde otra perspectiva, incluso en un escenario de desplome total de las remesas, la población en condición de pobreza apenas se incrementaría en menos de un millón de personas, pasando de 55.6 millones a 56.5, esto es, un aumento de sólo 1.7 por ciento.

Como puede observarse, más allá de discursos y retóricas alarmistas, lo cierto es que en México las remesas parecen tener un impacto muy marginal en la incidencia de la pobreza, al menos a nivel agregado. Ello se explica en gran medida porque a pesar de que constituyen un gran flujo de divisas, en realidad cuando se compara respecto a otras variables macroeconómicas, vemos que su peso específico es bastante reducido. En efecto, de acuerdo a las estimaciones que proporciona la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), las remesas en ningún momento ha logrado superar el 2% de los ingresos corrientes de los hogares. En tal sentido, sus impactos en el nivel de consumo, bienestar y pobreza de los hogares se reduce a lo que ese 2% pueda hacer en cada caso.

Asimismo, la ENIGH estima que el total de hogares y población directamente beneficiada (receptoras) por las remesas, es relativamente menor y no muy significativo a nivel nacional. De hecho, aunque en algún momento llegó a representar el 7.1% de los hogares (y población) desde 2010 a la fecha está por debajo del 5%, lo cual indica que los supuestos impactos de las remesas se reducen a ese porcentaje de la población y los hogares mexicanos.

⁶ Székely y Rascón (2004) con una metodología diferente, llegaban a principios de los años 2000 a resultados similares, al menos en lo que respecta al papel de las remesas en la reducción de la pobreza extrema. Estos autores estiman que las remesas habrían contribuido con sólo el 2% de la reducción de la pobreza alimentaria y la pobreza de capacidades, categorías que corresponden a las de mayor nivel de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la SEDESOL en esos años.

GRÁFICA 4
 ESTIMACIÓN DEL NIVEL DE POBREZA
 SEGÚN DISTINTOS ESCENARIOS DE DECLIVE DE LAS REMESAS
 2016



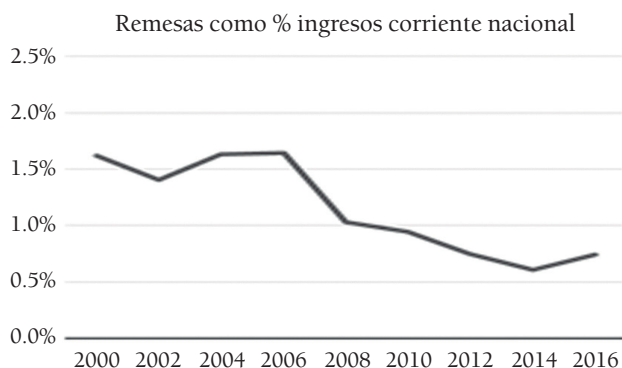
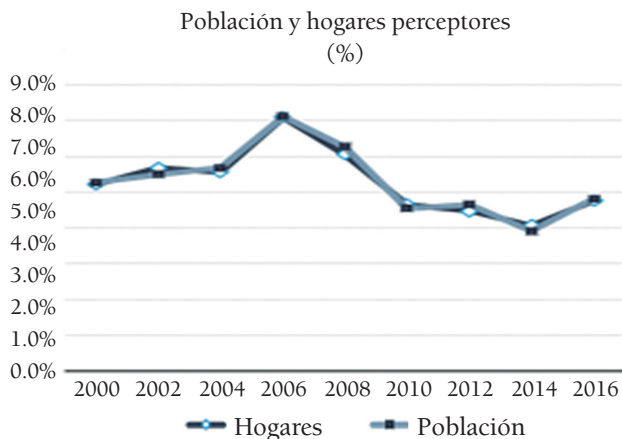
FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, 2016.

Así como en el caso de los impactos de los efectos multiplicadores de las remesas sobre el PIB y el PIB per cápita se ven limitados por el bajo peso que ellas representan, en cuanto a sus impactos en los niveles de pobreza en México sucede algo similar, debido al muy bajo peso específico en relación a los ingresos corrientes de los hogares, así como del volumen de hogares y población directamente perceptora de las remesas.

Sin embargo, y sin menoscabo de nada de lo dicho anteriormente, cabe señalar también que al igual que con el impacto de las remesas en el PIB per cápita, el impacto de las remesas sobre la pobreza también muestra grandes diferencias regionales así como por el tamaño de las localidades, y ello porque tanto la migración como las remesas muestran patrones específicos de concentración territorial y por tipo de localidad, que en este caso nos permiten focalizar el efecto de un escenario de restricción de las remesas en algunas entidades del centro-occidente y en las localidades rurales.

Considerando el escenario extremo, de desplome total de las remesas, vemos que sólo en cuatro entidades del país ello tendría algún efecto en los niveles de pobreza de la población. Sólo en los estados de Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Durango, un desplome de las remesas conlleva incrementos en la incidencia de la pobreza por sobre los dos puntos porcentuales, esto es, que al menos 2% o más de la población en esos estados presentan una situación de vulnerabilidad en sus ingresos frente a un virtual desplome de las remesas.

GRÁFICA 5
 REMESAS COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO
 CORRIENTE DE LOS HOGARES Y TASAS DE PERCEPCIÓN
 EN HOGARES Y POBLACIÓN



FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, de 2000 a 2016.

Asimismo, en otras seis entidades (Nayarit, Aguascalientes, Jalisco, Guerrero, Oaxaca y San Luis Potosí) el incremento de la pobreza sería entre uno y dos puntos porcentuales. En todas las demás entidades del país los impactos son muy menores y afectan a menos del 1% de la población.

Al hacer el mismo análisis considerando el tamaño de la localidad, encontramos que sólo en las zonas rurales un eventual desplome de las remesas tendría algún efecto en los niveles de pobreza de la población. En estas localidades la incidencia de la pobreza se incrementaría en 2.3 puntos porcentuales, lo que nos indica la proporción de los hogares que en esas localidades es directamente vulnerable ante un escenario de desplome de las re-

MAPA 2
 ENTIDADES SEGÚN INCREMENTO DE LA POBREZA
 EN ESCENARIO DE DESPLOME TOTAL DE LAS REMESAS
 (2016)



FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, 2016.

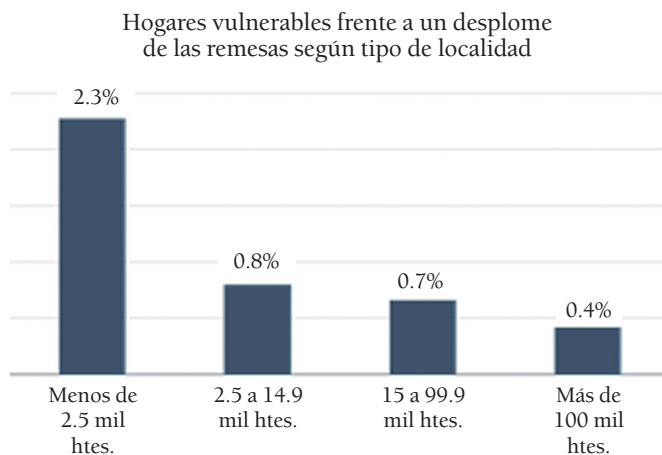
mesas. En todas las demás localidades, sin embargo, los impactos de las remesas son muy menores y afectan a menos del 1% de los hogares.

Esta situación diferenciada frente a un escenario de desplome de las remesas se explica en gran medida por la alta concentración, tanto del volumen de las remesas como de los hogares y población receptora en localidades rurales en México. En efecto, de acuerdo a datos del 2016, el 44% de los hogares perceptores de remesas pertenecían a localidades rurales, mientras que sólo 23% se ubicaba en ciudades de más de 100 mil habitantes. Asimismo, en las localidades rurales se concentraba 40% del flujo total de remesas, mientras que en las ciudades grandes sólo se percibía 29% del flujo de remesas.

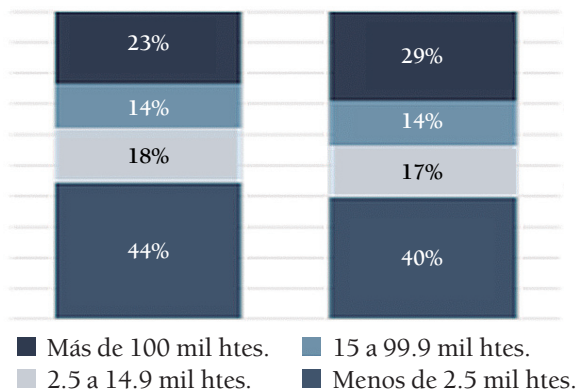
Impacto de un eventual desplome de las remesas en los hogares perceptores de remesas

Aunque a nivel agregado, un eventual desplome de las remesas no parece tener mayores impactos, pudiera no ser lo mismo a nivel de los hogares y población directamente receptora de ellas. Por lo pronto, se trata de fami-

GRÁFICA 6
HOGARES PERCEPTORES DE REMESAS POR TAMAÑO DE LOCALIDAD
(2016)



Hogares perceptores y remesas según tamaño de localidad



FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, 2016.

lias y hogares en donde las remesas conforman un componente importante de su presupuesto cotidiano.

Sin embargo, aún en este caso los datos indican que las remesas tienen un impacto menor y que se ha venido reduciendo en los últimos años. Usando el mismo modelo de simulación, hemos centrado el análisis en los hogares perceptores de remesas. Los datos indican que 43.3% de los hogares y 37.7% de la población perceptora no ve afectada su situación socioeconómica frente a un desplome total de las remesas. Con o sin remesas se mantienen con ingresos por sobre la línea de bienestar definida por CONEVAL.

Asimismo, 19.3% de los hogares y 23.9% de la población perceptora, se mantiene en la misma condición de pobres, y aunque sus ingresos se reducen, aún mantienen ingresos por sobre la línea de bienestar mínimo (extrema pobreza).

Por su parte, 8.7% de los hogares y 11.7% de la población perceptora de remesas están en una situación de extrema pobreza, y para ellos, este flujo si bien constituye un componente importante de su presupuesto, no es suficiente como para implicar un cambio en su situación socioeconómica.

Sólo en 28.7% de los hogares y 26.7% de la población perceptora, la ausencia de las remesas conlleva una pérdida relativamente importante en su situación socioeconómica, provocando que unos (12.9% de los hogares y 11.3% de la población) pasen de una situación de no pobres a una de pobreza, aunque con ingresos por sobre la línea de bienestar mínimo, son los que aquí denominamos como población y hogares vulnerables. A la vez que para otros (15.9% de los hogares y 15.4% de la población) la situación es más grave, pues el eventual colapso de las remesas los trasladaría a una situación de pobreza extrema con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, son los que aquí denominamos como vulnerables extremos.

CUADRO 2
HOGARES Y POBLACIÓN, SEGÚN SITUACIÓN
DE VULNERABILIDAD DEL HOGAR FRENTE A LAS REMESAS
(2016)

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Hogares</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>
Total hogares	1,593,450	100%	5,908,321	100%
Pobres extremos	139,083	8.7%	692,633	11.7%
Vulnerables extremos	252,823	15.9%	910,163	15.4%
Vulnerables pobres	205,050	12.9%	666,413	11.3%
Pobres	306,888	19.3%	1,411,685	23.9%
No pobres	689,606	43.3%	2,227,427	37.7%

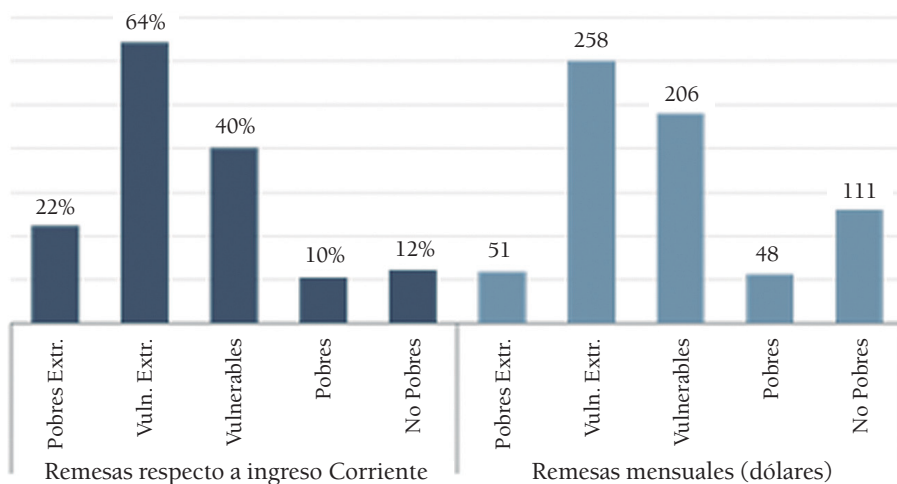
FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, 2016.

Este bajo impacto de las remesas incluso a nivel de los hogares perceptores se debe a que, contrario a lo que usualmente se piensa, las remesas no son necesariamente la principal fuente de recursos económicos de los hogares. De hecho, en promedio, las remesas representan el 20% del ingreso corriente en los hogares perceptores, proporción que se ha venido reduciendo en los últimos años.

Sólo en los hogares que hemos denominado como vulnerables las remesas constituyen una fuente sustancial de sus ingresos. En el caso de los de vulnerabilidad extrema, las remesas conforman casi dos tercios del ingreso corriente, a la vez que en los de vulnerabilidad moderada, las remesas representan el 40% del ingreso familiar. En los hogares no pobres, en cambio, las remesas representan sólo el 12% del ingreso corriente, proporción que se reduce al 10% en los hogares pobres.

Esto mismo se ve reflejado en el valor mensual de las remesas que perciben cada uno de estos hogares. Sólo en los hogares con algún grado de vulnerabilidad las remesas alcanzan un monto relativamente importante, superando los 200 dólares mensuales. En los hogares no pobres, se reducen prácticamente a la mitad (111 dólares) y bordean los 50 dólares en los demás hogares.

GRÁFICA 7
CARACTERÍSTICAS DE LAS REMESAS
SEGÚN TIPO DE HOGAR
(2016)



FUENTE: estimaciones propias con base en ENIGH, 2016.

CONCLUSIONES

Frente al nuevo escenario migratorio y el actual contexto económico y político, en donde destaca el carácter y perfil de la actual administración del gobierno estadounidense, se habla (una vez más) de los efectos negativos que ello pudiera tener sobre las remesas y por ese medio sobre la economía mexicana y la situación de los hogares perceptores en México.

A nivel macroeconómico se hace referencia al gran volumen que representan las remesas, que para este 2017 superarían los 28 mil millones de dólares, con todo lo que ello significa para la estabilidad y dinámica macroeconómica mexicana. Asimismo, y con base en sus efectos multiplicadores, se enfatiza en que un virtual desplome de las remesas podría traer nefastas consecuencias en el crecimiento económico.

Junto a ello se plantea como un problema de gran magnitud y de prioridad, enfrentar las consecuencias de un virtual desplome de las remesas sobre las condiciones socioeconómicas y situación frente a la pobreza de los hogares perceptores. Se asume que en la medida que las remesas constituirían una fuente sustantiva y primordial del ingreso en estos hogares, un eventual declive de ellas afectaría directamente en su situación socioeconómica, reduciendo sus niveles de consumo y bienestar.

Sin embargo, los datos y análisis que hemos presentado en este texto, nos permiten postular un escenario mucho menos alarmista y más realista, muy alejado del pesimismo de estos discursos sobre las remesas. Al respecto, sostenemos que incluso en las actuales condiciones sociales y políticas, estamos aún muy lejos de un eventual desplome de las remesas.

Por un lado, las remesas han demostrado una gran resiliencia frente a escenarios económicos y políticos abiertamente adversos, como lo constata su dinámica reciente frente a la crisis económica y el endurecimiento de la política anti-migrante que implicó la deportación de casi tres millones de mexicanos en los últimos diez años. Si bien las remesas resintieron inicialmente los embates de este nuevo escenario, también es cierto que rápidamente retomaron su curso histórico de crecimiento, alcanzando y superando las cifras y volúmenes prevalecientes antes de la crisis económica de la década pasada.

Por otro lado, hemos mostrado que incluso en un escenario hipotético (aunque altamente improbable) de desplome de las remesas, sus impactos económicos no son tan adversos como pudiera pensarse. Tanto a nivel de la macroeconomía mexicana, como de la microeconomía de los hogares perceptores, un eventual desplome de las remesas tendría efectos relativamente marginales. Por un lado, porque la elasticidad del PIB respecto a las remesas es muy baja, o lo que es lo mismo, el PIB muestra un comportamiento muy autónomo respecto a las remesas, las que si bien son de gran volumen absoluto, no tienen mayores impactos al constituir menos del 2% del PIB total de la economía mexicana.

Asimismo, si bien se trata de un gran volumen agregado, en realidad está compuesto por millones de pequeñas transacciones cotidianas, lo cual reduce significativamente su impacto, a la vez que nos revela muy claramen-

te su carácter y función como recurso económico. Se trata de transferencias cotidianas de una fracción de los salarios de los migrantes hacia sus familias en las comunidades de origen. Como tales, contribuyen a financiar el consumo y reproducción cotidiana de los hogares, y están muy lejos de constituir un ahorro externo.

Por su parte, en los hogares perceptores las remesas se perciben cotidianamente, de tal modo que en promedio no superan los 130 dólares mensuales, que si bien anualizadas representan un flujo no menor, su efecto se diluye en el consumo cotidiano del día a día. Asimismo, mostramos que este flujo de remesas si bien es fundamental en el presupuesto familiar —especialmente porque se trata de hogares de bajos ingresos—, representa en promedio no más del 21% del ingreso corriente de los hogares. En otras palabras, los hogares perceptores de remesas muestran una importante capacidad de generar otras fuentes de ingresos, que junto a las remesas, conforman el presupuesto familiar. Muestran un grado de vulnerabilidad, sin duda, pero que en la mayoría de los casos es posible de asimilar y absorber por la estructura de ingresos de los hogares. En este contexto, sólo una minoría de los hogares y de la población perceptora de remesas muestra un grado de vulnerabilidad relativamente importante, y sobre los cuales debiera focalizarse la política social en el hipotético caso de un eventual declive de las remesas.

Por último, y no obstante lo anterior, también demostramos que el impacto de las remesas que a nivel macroeconómico es muy marginal, en algunas entidades parece ser relativamente importante, reflejando una mayor dependencia de las remesas. Se trata básicamente de entidades del centro-occidente, con una alta tradición migratoria, y que no han logrado consolidar un dinamismo económico local y regional. Asimismo, el impacto sobre la condición de pobreza de los hogares y población receptora, que a nivel nacional no parece tener mayor relevancia, sí adquiere cierta importancia en las localidades rurales, en donde se concentra gran parte de los hogares perceptores y del volumen de las remesas.

En síntesis, la principal conclusión de este ejercicio sobre eventuales escenarios de las remesas frente a las nuevas condiciones de la migración en Estados Unidos, es que el problema de fondo en México no radica en su eventual dependencia de las remesas, algo que hemos demostrado que es prácticamente marginal, sino en las situaciones estructurales que han mantenido a la economía nacional con muy bajos niveles de crecimiento económico y con un nivel de pobreza muy elevado que ha perdurado por más de 30 años. No son las remesas el problema para México, sino las bases de su economía que han generado una situación de insuficiencia de crecimiento y expansión que ya es crónica y estructural.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Irma y J. Edward Taylor (1990), "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico", *Journal of Development Studies* 26 (3), pp. 387-407.
- Alarcón, Rafael (2016), "El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos", en A. I. Canales (Coord.), *Debates contemporáneos sobre migración internacional, Una mirada desde América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guadalajara, pp. 161-175.
- Benitez Manaut, Raúl (2011), México, Centroamérica y Estados Unidos, migración y seguridad, en Alejo Vargas (ed.) *Fuerzas armadas en la política antidrogas, Bolivia, Colombia y México*, Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, pp. 179-192.
- Canales, Alejandro I. (2017), "Latinos Make America Great, Escenarios demográficos y políticos más allá de Trump", en *Tiempos de Repensar el orden político democrático, económico global y social actual*, México, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad de Guadalajara.
- Canales, Alejandro I. (2014), "Crisis económica e inmigración latinoamericana en los Estados Unidos", *Revista Latinoamericana de Población*, año 8, núm. 15. pp. 13-34, Asociación Latinoamericana de Población, ISSN 2175-8581, LATINDEIX, disponible en <http://alapop.org/2009/Revista/Articulos/relap15/relap_15_canales.pdf>.
- Canales, Alejandro I. (2008), *Vivir del Norte, Remesas, Desarrollo y Pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Población, disponible en <<http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/472/canales2008.pdf>>.
- Canales, Alejandro I. y Martha Luz Rojas W. (2017), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, Estudio en el marco del Pacto Global sobre Migraciones*, Santiago, Chile, CELADE, División de Población de CEPAL, OIM.
- Canales, Alejandro I. y Sofía Meza (2016), "Fin del colapso y nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos", *Migración y Desarrollo* No. 27, Segundo Semestre, pp. 65-107, disponible en <<http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/revista/rev27/3.pdf>>.
- Durand, Jorge y Douglas Massey (2003), *Clandestinos, Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, M. A. Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Durand, Jorge, Emilio A. Parrado y Douglas S. Massey (1996), "Migrado-lars and Development, A Reconsideration of the Mexican Case", *International Migration Review* 30 (2), pp. 423-444.

- Galindo, Carlos (2015), "Saldo neto migratorio México-Estados Unidos", en Rodolfo Cruz y Félix Acosta (coords.) *Migración interna en México, Tendencias recientes en la movilidad interestatal*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 217-270.
- Gandini, Luciana, Fernando Lozano y Selene Gaspar (2015), *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, México, D.F., Consejo Nacional de Población.
- Massey, Douglas, Karen A. Pren y Jorge Durand (2009), "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos, Las consecuencias de la guerra antiinmigrante", *Papeles de Población*, núm. 61, pp. 101-128.
- Pino Arriagada, Osvaldo (2004), "Análisis de encadenamientos productivos para la economía regional, Base 1996", *Theoría*, vol. 13, Universidad del Bío Bío, Chillán, Chile, pp. 71-82.
- Ramírez, Telésforo y Liliana Meza (2011), "Emigración México-Estados Unidos, balance antes y después de la recesión económica estadounidense", en *La situación demográfica de México 2011*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 241-259.
- Ratha, Dilip (2003), "Worker's Remittances, An Important and Stable Source of External Development Finance", *Global Development Finance 2003*, Washington, D.C., Estados Unidos, World Bank.
- Székely, Miguel y Erica Rascón (2004), *México 2000-2002, reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales*, Serie Documentos de Investigación núm. 15, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Taylor, J. E. y T. J. Wyatt (1996), "The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household-farm Economy", *The Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 6, Londres, pp. 899-912.
- Terry, Donald (2005), "Remittances as a Development Tool", en Donald F. Terry y Steven R. Wilson (eds.), *Beyond Small Change, Making Migrant Remittances Count*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Zárate, Germán (2007), "A Multiplier Analysis of Remittances in Mexico Economy", en German Zarate-Hoyos (coord.) *New Perspectives in Remittances from Mexicans and Central Americans in the United States*, Alemania, Kassel University Press, pp. 102-129.

LA DIÁSPORA MEXICANA EN ESTADOS UNIDOS
Y EL PROGRAMA 3x1 COMO DESARROLLO COMUNITARIO
TRANSNACIONAL: LECCIONES Y DESAFÍOS

RODOLFO GARCÍA ZAMORA*
SELENE GASPAR OLVERA*
ÓSCAR PÉREZ VEYNA*

RESUMEN

Los migrantes mexicanos en Estados Unidos, luego de una larga tradición migratoria de más de un siglo, formaron cientos de clubes por comunidades de origen; y desde los años sesenta del siglo anterior iniciaron actividades filantrópicas como la reparación de iglesias, jardines, parques y escuelas con sus propios recursos. En los años setenta inicia la colaboración informal con algunos alcaldes, al aportar un dólar por cada dólar de los clubes para financiar esas obras. En los años noventa esta experiencia permite que, institucionalmente surja la creación del Programa 2x1 de remesas colectivas, por el cual el gobierno federal y el gobierno estatal aportan un dólar respectivamente por cada dólar de los clubes migrantes para financiar obras de infraestructura comunitaria. Al inicio del siglo XXI, se crea el Programa Nacional 3x1 para migrantes, en el cual los ayuntamientos aportan un dólar adicional; y frente al crecimiento de la migración internacional a los Estados Unidos este programa crece rápidamente en muchos estados del país. Luego de más de 20 años de existencia del programa, como 2x1 y 3x1, se han financiado más de 20 mil proyectos de infraestructura básica (aproximadamente 5% de proyectos productivos), que han elevado el nivel de vida en las comunidades de origen de los migrantes, comprobando así el éxito de la filantropía transnacional migrante. Sin embargo, existen problemas estructurales en las comunidades transnacionales mexicanas: el atraso económico y la baja capacidad para generar empleos en México, y una débil situación organizativa e institucional de las organizaciones migrantes en Estados Unidos, que los hace tener una posición política marginal en ese país pese a

* Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

ser una comunidad de gran importancia en cuanto a número. Sobre lo primero, se requiere la reorientación del modelo económico hacia el mercado interno y la generación de empleo y, sobre lo segundo, una mayor inversión migrante y alianzas intersectoriales en su fortalecimiento institucional.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años setenta del siglo pasado, la migración mexicana a los Estados Unidos crece de forma espectacular, de 800 mil a 12 millones en 2008, proporcional a la profundidad de las crisis económicas de México de 1976, 1982, 1994 y el estancamiento económico de 2000 al 2008. El crecimiento constante de esta emigración se explica fundamentalmente por el lento crecimiento de la economía mexicana durante el periodo 1983-2008, contra la larga etapa de crecimiento económico de Estados Unidos, que durante cuatro décadas funcionó como la “válvula de escape” a los problemas estructurales de empleo, ingreso y bienestar de los mexicanos (García, 2009:309).

Es así como se observa que cada año del sexenio de Vicente Fox (2000-2006), emigraron 575 mil mexicanos —más de tres millones en total—, provocando entre otros efectos, el despoblamiento de cientos de comunidades en por lo menos 600 municipios del país con mayor tradición migratoria, los cuales registran tasas negativas de crecimiento demográfico. Asimismo, en ese periodo aumentó el número de mujeres que abandonaron el país para buscar el sueño americano, colocándose en 45% del total (Balboa, 2007).

La tendencia creciente de la emigración a los Estados Unidos se mantiene durante el primer año de gobierno de Felipe Calderón, ya que según datos del Consejo Nacional de Población para 2007, se estima que 679 611 mexicanos se establecieron en Estados Unidos (Garduño, 2008). Estas tendencias son ratificadas por el Banco Mundial (Milenio, 2008), que informa que en los últimos años han salido del país 644 mil 361 mexicanos en promedio cada año. Así México ha expulsado el 10% de su población.

Sin embargo, en el verano de 2011, algunos trabajos sobre migración internacional de México a Estados Unidos, hablan de un quiebre histórico en las tendencias migratorias entre ambos países, hecho inédito en los últimos 40 años en términos de una reducción sustancial de la migración. De acuerdo con cifras del PewHispanic Center, menos de 100 mil migrantes indocumentados se trasladaron a Estados Unidos en 2010, cifra mucho menor a los 525 mil connacionales que se establecieron en aquel país cada año entre 2000 y 2004. La población indocumentada en Estados Unidos se ha estancado en 11.2 millones (*El Universal*, 2011). Esta cifra supone una caída de

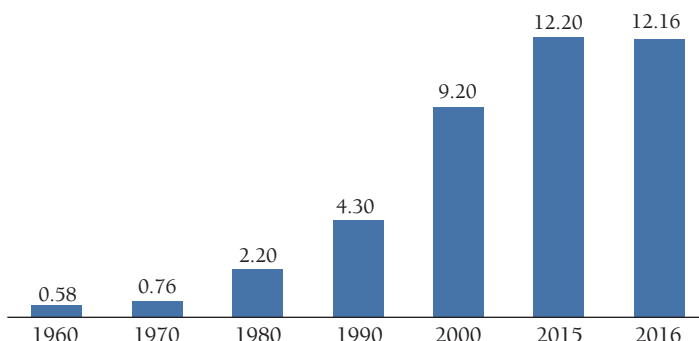
un millón de migrantes en relación con 2007, cuando la inmigración indocumentada total alcanzó el techo de 12 millones. El impacto de la crisis económica de Estados Unidos y un control más estricto de la frontera, se perfilan como las causas principales de este descenso. Pese a ello, la población indocumentada representa el triple de la calculada en 1990 y, entre ella, la de origen mexicano sigue siendo la más numerosa con 6.5 millones de migrantes indocumentados.

Esta nueva tendencia propició un debate sobre el carácter coyuntural o permanente, conocido como “migración cero”. Lo relevante es la enorme fragilidad de México, que se ve afectado gravemente por la crisis económica del país vecino, cuestionando tres décadas de reformas estructurales que no han podido erradicar las causas de la migración, ni la enorme dependencia del ciclo económico de Estados Unidos. Así, este país deja de funcionar como la “válvula de escape” de México y plantea la necesidad de reorientar el modelo económico del país hacia el empleo, el ingreso y bienestar de su población (García Zamora, 2012a).

Para Francisco Alba (2008), las futuras trayectorias de los factores que sostienen los patrones migratorios México-Estados Unidos, apuntan a la continuidad de las poderosas presiones migratorias a mediano y largo plazos. En el caso de Estados Unidos, la mayoría de los observadores concuerdan en que la demanda estructural de los trabajadores migrantes va a continuar en el futuro inmediato. Por lo mismo, si persiste la debilidad y el estancamiento del crecimiento económico de México y no hay solución para superar su baja capacidad para absorber mano de obra a pesar de su elevado grado de integración con la economía estadounidense, entonces prevalecerán las fuertes presiones migratorias. Se calcula que incluso una tasa de crecimiento económico moderado y sostenido en México de 5% anual, no va a contener el número de emigrantes en las primeras décadas del siglo XXI (Tuirán *et al.*, 2000). Si se piensa en el futuro inmediato, la persistencia de profundas asimetrías entre los dos países seguirá influyendo en los resultados migratorios en el marco de la creciente integración e interdependencia de México y Estados Unidos.

Por lo anterior, Alba (2008) señala que desde el punto de vista del desarrollo, México tiene mucho más que hacer y debe adoptar una política explícita de “absorber” a sus trabajadores y ciudadanos, así como desactivar una mentalidad migratoria profundamente arraigada. En general, la experiencia de desarrollo de México en el siglo XX muestra que todos los diferentes periodos y vías de desarrollo se han visto acompañados por flujos migratorios relativamente masivos. Así, se requieren cambios cuantitativos y cualitativos en la política económica de México para acelerar el ritmo de crecimiento y cerrar las brechas regionales y sociales. Es imperativo elevar los niveles de

GRÁFICA 1
INMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS, 1960-2016



FUENTE: estimaciones del autor basadas en U.S. Census Bureau 1990-2016.

vida de la población y mejorar las oportunidades de empleo en México, no sólo en las partes más pobres del país.

Para 2015 se presenta una recuperación progresiva en la migración internacional al país vecino con un stock de 12.2 millones de mexicanos, 5.8 millones de indocumentados y un aporte de 24.7 mil millones de dólares de remesas, 30% superior al ingreso de divisas por concepto de exportaciones petroleras. Los ingresos de los migrantes mexicanos enviados a México se convierten en la principal fuente de divisas del país. Como se muestra en la gráfica 1, la migración mexicana hacia Estados Unidos ha mantenido en los últimos años (2015-2016) un nivel constante, y es en este nuevo contexto migratorio que Arroyo, Berumen y Rodríguez (2010) plantean como desafíos del gobierno y la sociedad mexicana: buscar un desarrollo económico endógeno y que la política genere las condiciones para que no haya otra generación de mexicanos mirando hacia el norte como única alternativa de movilidad social. Deberán instrumentarse políticas de desarrollo económico local y regional enfocadas a reducir los impactos socioeconómicos negativos del menor flujo de remesas y la reducción del número de migrantes, en especial, la presión que ejercerán sobre los mercados laborales aquellos que regresen y los jóvenes mexicanos que se incorporen a la fuerza laboral sin la opción de emigrar a los Estados Unidos, al menos no en las condiciones relativamente favorables del pasado.

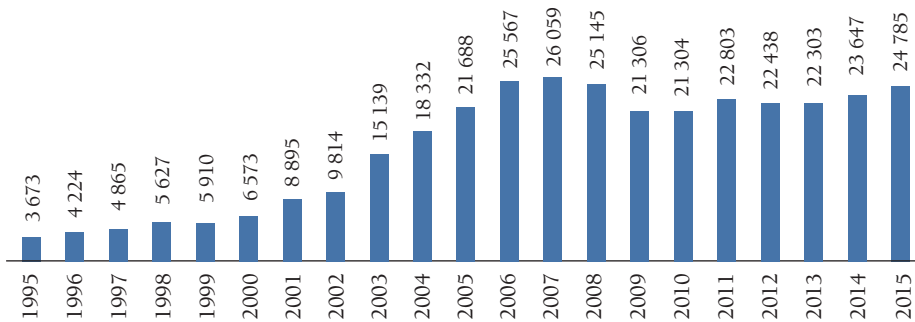
Bajo la perspectiva anterior, Escobar (2008) plantea tres objetivos que deberían tener las políticas relacionadas con el desarrollo y la migración en los siguientes años:

1. Ofrecer incentivos reales para el regreso (empleo, ingreso, vivienda, educación).

2. Facilitar el acceso de los mexicanos a todo el conjunto de bienes patrimoniales básicos (trabajo, educación, salud, apoyo para la vejez, etcétera).
3. Disponer de instrumentos de acuerdo al tamaño de las tareas por realizar. No se puede convertir a millones de emigrantes en agentes del desarrollo en sus pueblos y regiones con base a programas sociales buenos, pero, simbólicos e insignificantes. Se requiere que el gobierno destine los recursos fiscales adecuados y una política económica de desarrollo nacional y regional que permita el crecimiento necesario.

Estas propuestas de políticas económicas activas —orientadas hacia el mercado interno—, la generación de empleos y la reducción de la pobreza, adquieren mayor relevancia al inicio de 2017 cuando nuevamente México sufre una profunda crisis económica y social: un crecimiento del Producto Interno Bruto del 1.6% en 2016, una deuda de 9.3 billones de pesos (50% del PIB), la devaluación del peso en 40% en cuatro años, la caída en el precio del petróleo, importaciones de gasolina por 17 mil millones de dólares de Estados Unidos, 56 millones de pobres de una población de 121 millones de habitante, 60% de la población económicamente activa en la economía informal, 7.8 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, 100 mil asesinatos y 30 mil desaparecidos en 11 años en el país (Fernández-Vega, 2017). En el escenario anterior, es evidente desde finales de 2015, la migración internacional de mexicanos a Estados Unidos y sus remesas se convierten en temas estratégicos en el funcionamiento de México.

GRÁFICA 2
 REMESAS INTERNACIONALES,
 1995-2016 (BILLONES USD)



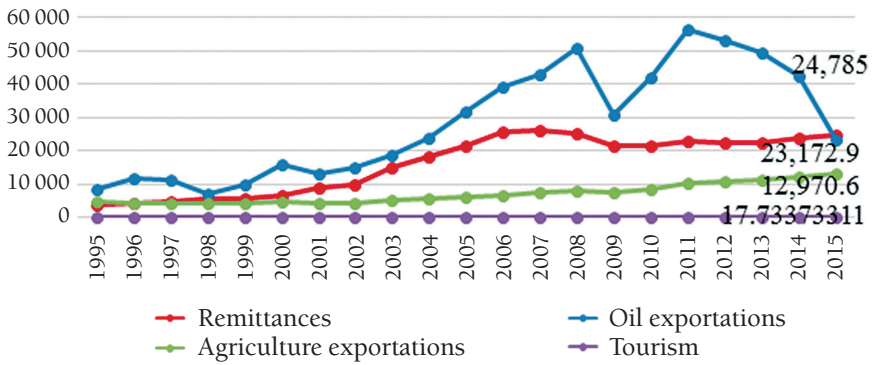
FUENTE: Banco de México.

Sin embargo, el efecto compensador que la migración internacional y las remesas tienen sobre la profunda crisis económica y social de México, como se muestra en la gráfica 2, se ve amenazada en noviembre de 2016 cuando Donald Trump gana la presidencia de Estados Unidos y ratifica sus amenazas de campaña: modificar radicalmente el Tratado de Libre Comercio con México bajo un enfoque neoproteccionista, sancionando a las empresas que inviertan en México y gravando con fuertes impuestos sus exportaciones, principalmente automotrices (35%); la expulsión de 5.8 millones de migrantes mexicanos indocumentados; la penalización del envío de remesas y la construcción de un muro entre los dos países (con la intención de que México lo pague). En un escenario de largo estancamiento económico de la economía mexicana de 2000 al 2015, la caída del petróleo, de los ingresos del gobierno federal, del crecimiento de la deuda pública, del desempleo, de la pobreza y todo tipo de violencias en el país, sus consecuencias se ven agravadas con un presupuesto nacional para 2017 recesivo de 4.8 billones de pesos, en el cual se destinan 500 mil millones de pesos al pago de la deuda pública y se recortan 239 mil millones de pesos en salud, educación, ciencia, tecnología y cultura.

En este contexto, el discurso de Trump en su toma de protesta como presidente de Estados Unidos sobre “recuperar” el control de sus fronteras y “fortalecer” el trabajo interno, sin duda ratifica su actitud neoproteccionista a nivel económico y comercial, de represión y deportaciones masivas contra los migrantes indocumentados, mayoritariamente mexicanos. De hecho, en cuanto al proteccionismo económico, su secretario de Comercio anuncia que la primera medida será la revisión del TLC, ante lo cual el gobierno mexicano (sin ningún proyecto alternativo de desarrollo económico sectorial y regional, de fortalecimiento del mercado interno y del empleo), habilita los viejos negociadores del TLC original de 1991-1993, para que reciban las nuevas disposiciones neoproteccionistas del imperio norteamericano. Con el gobierno republicano se alteran profundamente las relaciones económicas, sociales y geopolíticas entre México y Estados Unidos, en especial el sistema migratorio entre ambos países que comprende 36 millones de personas de origen mexicano, 12.2 millones de mexicanos que radican permanentemente en ese país, 5.8 millones de migrantes indocumentados —como señalamos antes— que se enfrentan a la amenaza de deportación masiva en los próximos años.

La gráfica 3 ilustra el hecho de que en México el ingreso por remesas está sólo por debajo del ingreso por exportación de petróleo, lo que ratifica la importancia de este ingreso para la estabilidad del país. En esta coyuntura binacional de gran complejidad, las organizaciones de migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos, y que en los últimos cuarenta años han estado

GRÁFICA 3
INGRESOS DE EXPORTACIÓN Y REMESAS
1995-2016



FUENTE: elaboración propia basada en datos del Banco de México.

promoviendo diversos programas filantrópicos de inversión en obras de desarrollo social en miles de comunidades de origen, se verán afectadas por los profundos cambios que pueda provocar el gobierno de Trump al interior de Estados Unidos y en la vida económica, social y política de México. En el siguiente apartado haremos una reseña de la diáspora mexicana en Estados Unidos, de su surgimiento, de sus programas comunitarios de solidaridad transnacional, sus aportes y los retos a que se enfrentan hoy y en los siguientes años.

LA FILANTROPÍA DEL PROGRAMA 3X1 COMO DESARROLLO COMUNITARIO TRANSNACIONAL

En 2012 señalábamos cómo en los quince años previos, aparejado al crecimiento de la migración internacional de México a Estados Unidos, que llega a los 12 millones de mexicanos radicados en aquel país, y de un crecimiento espectacular de las remesas familiares que ingresan a México, que en 2008 ascienden a 26 mil millones de dólares, se da un creciente protagonismo de más de 900 organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos, debido a su contribución al financiamiento de más de 12 mil proyectos sociales de infraestructura básica en sus comunidades de origen (García Zamora, 2012b:97).

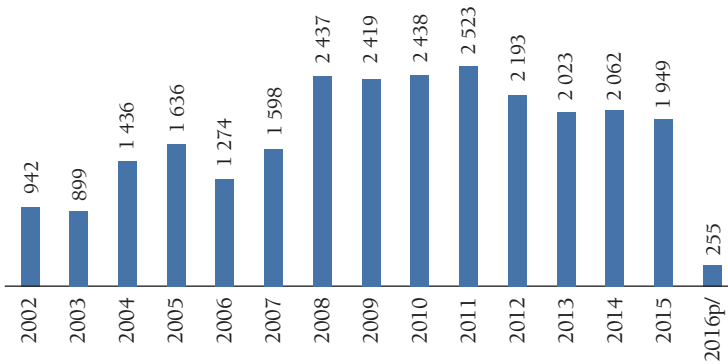
Ese protagonismo es resultado de un proceso organizativo transnacional que tiene sus orígenes en los años sesenta del siglo pasado, en el caso de las organizaciones migrantes pioneras provenientes de las regiones históricas

cas del centro-occidente del país como son Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Jalisco, con más de cien años de experiencia migratoria internacional, que explica como desde hace cinco décadas estuvieron promoviendo proyectos sociales en sus comunidades de origen, empleando únicamente sus remesas colectivas. A esta etapa los propios migrantes la han llamado la de “Cero dólares por Uno”, porque funcionaba sólo con sus aportaciones, como instrumento de financiamiento de los proyectos comunitarios transnacionales y que sirvió como antecedente para que, en los años ochenta, se pudiera negociar con algunos municipios de manera informal para la realización de nuevos proyectos bajo la modalidad de “Uno por Uno”, un dólar de los clubes migrantes por un dólar de los ayuntamientos. Posteriormente, al inicio de los noventa, se transforma en los estados de Zacatecas y Guerrero en la modalidad de “Dos por Uno”, un dólar de los migrantes por un dólar del gobierno federal y otro dólar del gobierno estatal. En 1999 en Zacatecas se establece el Programa “Tres por Uno”, al aportar los municipios un dólar adicional de forma, aprovechando que comienzan a recibir mayores ingresos del gobierno federal.

La importancia del Programa 3x1, como valiosa experiencia de filantropía transnacional, es reconocida por el gobierno mexicano, a tal grado que en 2002 decide crear el Programa “3 por 1 Iniciativa Ciudadana” a cargo del Programa Micro-regiones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con un presupuesto federal específico por primera ocasión, ya que anteriormente, los gobernantes tenían que negociar con esa secretaría el financiamiento de los proyectos sociales de los migrantes bajo la cobertura de otros programas ya establecidos, como el Programa de Empleo Temporal, que servían de plataforma para canalizar ese apoyo financiero. La creación del Programa 3x1 como Programa Nacional, busca institucionalizar esa filantropía transnacional espontánea, desde abajo y desde el exterior, dentro de una incipiente política social transnacional (Fernández de Castro, García Zamora y Vila, 2006).

El crecimiento del Programa 3x1 como programa nacional ha sido espectacular: para 2002 había 20 grandes organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos, que financiaron 942 proyectos; en 2010 había mil organizaciones de migrantes en 40 estados de la Unión Americana, que financiaron 2,438 proyectos; y en 2015 había 1,697 organizaciones de migrantes en 41 estados en ese país que financiaron 1,949 proyectos. En 2015 el financiamiento de las organizaciones migrantes mexicanas al Programa 3x1 fue de 22 millones de dólares, complementados con otros 22 millones de dólares del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales. De 2002 a 2016 se han financiado 26 mil proyectos sociales de infraestructura básica

GRÁFICA 4
PROYECTOS DEL PROGRAMA 3X1



p/ Cifras preliminares al 31 de julio. Se reporta únicamente el presupuesto del capítulo 4000.

FUENTE: elaboración propia con datos de la Presidencia de la República. 4º Informe Presidencial 2015-2016.

bajo la perspectiva del desarrollo comunitario transnacional (Presidencia de la República, 2016).

El surgimiento y avance de los proyectos filantrópicos de los migrantes mexicanos en sus comunidades de origen, como señalamos antes, se explica por la larga tradición de migración México-Estados Unidos de más de cien años, la vecindad entre ambos países (de más de tres mil kilómetros) y la masividad de los flujos migratorios con 36 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos en 2017. Estos tres factores explican el surgimiento, avance y creciente protagonismo transnacional de las organizaciones migrantes mexicanas, especialmente en lo que respecta a su contribución a elevar el bienestar en sus comunidades de origen, con el financiamiento de miles de proyectos sociales de infraestructura básica en asociación con los tres niveles del gobierno mexicano (federal, estatal y municipal).

De hecho, en México se reconoce que esas organizaciones y sus proyectos han tenido los siguientes impactos positivos en el país (García Zamora, 2005):

1. Promueven la organización comunitaria transnacional.
2. Posibilitan la negociación de las comunidades de origen y las organizaciones migrantes con los tres niveles de gobierno.
3. Promueven la construcción de infraestructura social en regiones y comunidades tradicionalmente olvidadas.
4. Generan un proceso de aprendizaje transnacional para todos los actores que participan en el Programa 3x1.

5. Apoyan el surgimiento de un nuevo actor social transnacional, las comunidades transnacionales, como potenciales agentes del desarrollo local.
6. Ayudan a promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas de México, que comienza a crecer en las comunidades y municipios donde se realizan esos proyectos.

Sin embargo, los proyectos sociales de los migrantes no han estado exentos de problemas y dificultades en su selección, diseño y realización. En este sentido, Manuel Orozco (2004) destaca tres aspectos importantes: 1) frecuentemente, las donaciones de los migrantes son mayores que los recursos públicos para los proyectos sociales de las comunidades; 2) existen múltiples contradicciones entre los clubes migrantes y los gobiernos municipales y estatales por la selección de los proyectos, la calidad de su realización y el mantenimiento de las obras terminadas; 3) la debilidad organizativa de las comunidades de origen limita su capacidad de control sobre las inversiones, la calidad de los proyectos y el mantenimiento de las obras.

Luego de años de investigación sobre el tema de las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos y sus proyectos, puedo destacar cinco lecciones principales:

1. El potencial para apoyar propuestas de desarrollo. La acción de los clubes de migrantes en esta área aumenta las oportunidades económicas en zonas de alta migración internacional. Sin embargo, la motivación de los clubes para participar en la promoción del desarrollo, requiere entender sus prácticas, sus visiones y proyectos para poder identificar oportunidades de colaboración con ellos.
2. El compromiso con proyectos significativos de desarrollo. Ellos tienen la capacidad de promover y respaldar proyectos de desarrollo local a pequeña escala.
3. La diversidad de clubes y organizaciones migrantes mexicanas con claras diferencias entre las federaciones de Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato (mestizas y de larga historia) y las federaciones de Oaxaca, Puebla, Guerrero y Yucatán, más reciente y con un alto componente indígena. Incluso entre federaciones del mismo estado como Zacatecas, existen claras diferencias entre las organizaciones del sur de California, Chicago y Texas en términos de su integración, de su antigüedad, su participación política y social, su autonomía, sus alianzas, experiencia en proyectos sociales y productivos, y en sus relaciones con los tres niveles del gobierno mexicano.

4. Colaboración con los demás actores sociales. Existe una historia y capacidad diferente para la colaboración con otras organizaciones sociales en México y Estados Unidos, como resultado de la propia experiencia de cada club y federaciones de migrantes.
5. Identificación de las necesidades comunitarias. Los clubes y las comunidades de origen pueden jugar un papel muy importantes como agentes del desarrollo local, para realizar una agenda de proyectos sociales y económicos prioritarios para el desarrollo económico local y regional. Pero ello requiere de promover una mejor organización comunitaria transnacional integral a nivel institucional, social, educativo, económico, de formación de liderazgos comunitarios transnacionales. Este es uno de los retos estratégicos a que se enfrentan los clubes y federaciones de migrantes mexicanos.

La evaluación anterior adquiere gran importancia cuando las federaciones de clubes migrantes de Zacatecas, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y otras, buscan transitar de los proyectos sociales a los micro proyectos productivos y hacia las propuestas de desarrollo local con enfoque transnacional, bajo las cuales el Programa 3x1 podrá convertirse en una acción más, dentro de un conjunto de actividades para ese fin. Para valorar la posibilidad de lograr esa transición en los próximos años, resulta muy importante evaluar los impactos del Programa 3x1 a nivel económico, político, cívico-social y cultural.

Si se comparan los 88 millones de dólares aplicados al Programa 3x1 en 2015 —por parte de las organizaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno— con los 24.7 billones de dólares de remesas que mandaron al país los migrantes ese año, es muy poco. Pero si se analizan los 26 mil proyectos comunitarios realizados en estados como Zacatecas y Michoacán (proyectos de infraestructura social como agua, drenaje, electricidad, urbanización, pavimentación, escuelas, clínicas, centros comunitarios y crecientemente becas), representan las principales obras de inversión en muchos municipios del país con alta intensidad migratoria internacional, con importantes efectos multiplicadores en la economía local a nivel de empleo, compra de materiales de construcción y un impacto directo en el bienestar de la población que ha hecho que algunos investigadores consideren que el Programa 3x1 es el “Welfare” que beneficia a los familiares de los migrantes que desde Estados Unidos financian, junto con el gobierno, esos proyectos comunitarios.

Esta experiencia ha propiciado la tendencia de que sean los propios alcaldes quienes promuevan la creación de clubes migrantes en Estados Unidos, como un mecanismo para realizar mayores inversiones comunitarias con

los fondos concurrentes del Programa 3x1, que al aumentar los proyectos realizados les aporta una mayor promoción política.

Todos los proyectos anteriores son obligación del Estado mexicano con la población nacional. Antes de la organización migrante y la creación del Programa 3x1, sus comunidades de origen estaban marginadas de dichos servicios estatales, razón por la cual surge la interpretación de que dicho programa equivale a una política social transnacional promovida desde la diáspora mexicana en Estados Unidos, que al mismo tiempo que eleva el bienestar social, también fortalece el tejido productivo y social local para poder avanzar hacia un nuevo tipo de actividades económicas y sociales que permita superar la fragilidad económica estructural prevaleciente, que ha provocado en gran medida la migración internacional.

Un impacto económico adicional lo representa el interés, mencionado más arriba, que tienen algunas organizaciones de migrantes mexicanas, como las federaciones de clubes zacatecanos y michoacanos, por pasar de los proyectos sociales de infraestructura básica a los proyectos productivos, después de varios años de haber promovido cientos de proyectos sociales en sus comunidades de origen. A este reto formidable se le ha denominado el “paso de la muerte” (García Zamora, 2003) por su enorme complejidad, porque nos enfrenta a la debilidad institucional del propio país para promover la inversión productiva y a la ausencia de cultura empresarial en general en la diáspora mexicana. Pese a tales dificultades, ambas federaciones han estado luchando durante la primera década del siglo XXI para que la Secretaría de Desarrollo Social promueva, de forma especial, la vertiente de proyectos productivos de migrantes en el Programa 3x1 (logrando 429 proyectos productivos de 2002 a 2009), los cuales han crecido de forma paulatina, especialmente en invernaderos para la producción de tomate, explotaciones ganaderas y producción de agave y tequila.

La parte de los proyectos productivos del Programa 3x1 puede ser de gran trascendencia para las comunidades de origen y sus organizaciones migrantes, tanto en el escenario de éxito como de fracaso (aprendizaje colectivo para realizarlos de mejor manera). En una perspectiva de treinta años, el Programa 3x1 con sus variantes anteriores de 1x1 y 2x1, ha sido un gran avance como esfuerzo organizativo transnacional de promoción del desarrollo social en las comunidades de origen de México. La clave de su éxito radica en la solidaridad de las organizaciones migrantes hacia sus comunidades de origen, en asociación con los tres niveles del gobierno mexicano.

En retrospectiva, luego de la realización de más de 26 mil proyectos comunitarios, la contribución del Programa 3x1 al bienestar de las comunidades de origen de los migrantes es indudable, pero transitar institucionalmente a la etapa de los proyectos productivos implica ubicarnos en una

lógica cualitativa diferente, que sea empresarial, de rentabilidad, de mercado, de eficiencia, con criterios de consistencia técnica de los proyectos y sustentabilidad económica de los mismos. Los avances y aportes del Programa 3x1, respecto a la organización comunitaria transnacional, los nuevos espacios de concertación, las redes sociales transnacionales, incluso las diferentes propuestas del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (formado por la Secretaría de Relaciones Exteriores con 130 representantes migrantes de Estados Unidos), pueden ser un apoyo importante para diseñar una estrategia específica de apoyo técnico, organizativo y financiero para los proyectos productivos de los migrantes mexicanos. Pero pretender mezclar los proyectos solidarios con los proyectos productivos, con la normatividad y funcionamiento actual del Programa 3x1, tiene el riesgo de destruir ese patrimonio de los migrantes, de la comunidad transnacional y de México mismo, al romper la lógica solidaria, filantrópica, con la lógica del lucro, en contextos sociales caracterizados, en su mayoría, por la ausencia de cultura empresarial.

El riesgo anterior implica la posibilidad de perder un valioso esfuerzo de la comunidad transnacional mexicana, que ha tardado 40 años de aprendizaje social, de construcción de nuevos espacios de concertación con los tres niveles de gobierno y de creación incipiente de un nuevo tipo de políticas públicas hacia los migrantes, sus comunidades, sus familias y sus proyectos. El reto radica en esclarecer si es viable transitar hacia la etapa de los proyectos productivos y el desarrollo local con enfoque transnacional, bajo el Programa 3x1, mediante una reforma a fondo del mismo o si éste debe seguir promoviendo proyectos de filantropía transnacional y si se debe crear un nuevo programa federal de apoyo a los proyectos productivos de los migrantes y el desarrollo local transnacional.

Bajo la perspectiva anterior, resulta interesante cómo la misma Secretaría de Desarrollo Social, el 29 de enero de 2009, frente a los impactos económicos y sociales de la crisis financiera de Estados Unidos sobre México, da a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial, un Fondo para financiar proyectos productivos individuales o familiares, dentro el marco del programa 3x1 para Migrantes. Este Fondo se crea, según la exposición de motivos del *Diario Oficial* (2009), por la constante demanda por parte de los migrantes de generar oportunidades productivas en sus comunidades de origen, que les permitan incrementar su patrimonio y el de sus familias, así como brindar fuentes de empleo a los jóvenes, con el fin de reducir sus necesidades de emigrar. Cabe recordar que dicha demanda fue planteada en muchas ocasiones por los integrantes del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, en sus recomendaciones al gobierno mexicano en los

años previos. Bajo este mecanismo de inversión, la Sedesol aportará el 50% de inversión por proyecto y los migrantes aportarán el otro 50%. Con estos recursos se apoyarán proyectos productivos individuales o familiares, presentados por migrantes radicados en el exterior que se realicen en territorio mexicano, con un monto federal máximo por proyecto de hasta 300 mil pesos (30 mil dólares para el año 2009).

A finales del mes de enero de 2010, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2010) da a conocer un nuevo programa de inversión productiva para migrantes denominado “Paisano invierte en tu Tierra”, promovido por la Secretaría de Agricultura y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco). Este programa busca fortalecer el potencial económico de los migrantes y el uso productivo de las remesas. Los elementos que pretenden justificar el nuevo programa son los siguientes:

El crecimiento económico y el desarrollo del campo mexicano requieren de recursos para ser invertidos en proyectos que produzcan empleos y riqueza. Existe gran potencialidad de los más de 21 mil millones de dólares de remesas que recibió México en 2009 y un “mercado de la nostalgia” que consume más de 24 mil millones de dólares al año en Estados Unidos. Hay necesidad de apoyo y estímulo gubernamental para el uso productivo de las remesas. El objetivo central del nuevo programa consiste en contribuir a que las remesas se conviertan en recursos productivos mediante la inversión en negocios de los migrantes y sus familias. Los principales objetivos específicos son: *a)* fomentar el empleo en las comunidades de origen para reducir el despoblamiento y la emigración; *b)* aprovechar el mercado de la nostalgia en Estados Unidos; *c)* Superar la relación de dependencia de las remesas en una nueva relación de socios productivos y fortalecer las relaciones intergeneracionales de los migrantes con México.

Este nuevo programa intenta responder a una larga demanda de las organizaciones de migrantes mexicanos en el exterior, interesadas en contar con un programa de apoyo específico para inversiones productivas en las comunidades de origen, por parte del gobierno federal. Sin embargo, siendo su puesta en marcha un avance, es muy importante valorar las debilidades y riesgos de los clubes de migrantes y sus proyectos para poder participar adecuadamente en el nuevo programa con resultados positivos.

Más de tres décadas de la diáspora mexicana promoviendo proyectos sociales en México e intentando, en los últimos 15 años, transitar hacia los proyectos productivos, nos permiten captar sus debilidades en ambas actividades. En general existe una baja organización y capacitación de las comunidades de origen y las organizaciones de migrantes, hecho que, aunado a la ausencia de cultura empresarial en ambas sectores, no permite aprovechar las posibilidades de inversión y explica el bajo porcentaje de proyectos pro-

ductivos exitosos (5 a 8%) del total de los proyectos financiados por el Programa 3x1.

Las debilidades anteriores se explican, en parte, por la ausencia de programas de formación y capacitación microempresarial y de apoyo técnico permanente en las comunidades de origen, que es resultado de la falta de políticas de desarrollo económico regional desde 1982 cuando se estableció el modelo económico neoliberal en México. Asimismo la falta de una verdadera política de desarrollo social que incida en las causas estructurales de la marginación y la pobreza, que son finalmente las causas de la migración internacional. Un factor adicional lo representa la ausencia del sector empresarial en las diversas iniciativas filantrópicas de los migrantes y en los programas de inversión para sus proyectos productivos.

Los retos para las políticas públicas sobre migración y desarrollo en México, y para transitar de la filantropía migrante a la economía social y solidaria transnacional son los siguientes:

1. Posibilidad de colaboración entre los tres niveles de gobierno, comunidades de origen, organizaciones de migrantes y el sector privado, para el diseño de estrategias de desarrollo económico local y regional.
2. Posibilidad de establecer una verdadera política de desarrollo social que incida en las causas estructurales de la marginación y de la pobreza, articulándola con una estrategia de economía solidaria. Replicar y mejorar la experiencia de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, de crear su propia agencia técnica en Zacatecas para la promoción de los proyectos sociales y productivos de los migrantes y sus familias (36 proyecto productivos en 2012).
3. Posibilidad de diseñar, junto con universidades mexicanas y de Estados Unidos, programas de organización y capacitación transnacional para las comunidades de origen y organizaciones de migrantes.
4. Diseñar y establecer un programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas productivas para migrantes y sus familias bajo la perspectiva de cadenas integrales de valor.
5. Diseñar y establecer micro bancos comunitarios como soporte del ahorro, crédito, seguros e inversión para los migrantes y sus familias.
6. Fomentar una mayor colaboración con las universidades de México y Estados Unidos a nivel de asesoría técnica, extensión universitaria, servicio social y educación a distancia con las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen.
7. Articular las iniciativas de inversión migrante bajo una estrategia de construcción de distritos regionales innovadores, donde se promuevan proyectos sociales y productivos para transitar a una nueva matriz

- productiva regional, con mayor valor agregado con base en la educación, la ciencia y la tecnología, así como la realización de nuevas alianzas con los tres niveles de gobierno, el sector privado, las universidades y organizaciones no gubernamentales.
8. Promover la construcción de una Red de Talentos Transnacionales en los estados de Zacatecas, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Jalisco y Estado de México, con mayor presencia migrante organizada en Estados Unidos, incorporando a los hijos, nietos y paisanos que estudiaron en las universidades de Estados Unidos para colaborar en la creación de agendas de desarrollo humano integral y sustentable en esas regiones.
 9. Crear en esos estados de México, junto con las universidades públicas, la Universidad de California Los Ángeles, la Universidad de California Long Beach, el sector privado y el gobierno mexicano, los Centros Virtuales de Capacitación para la Economía Social y el Desarrollo Comunitario Transnacional.
 10. Establecer en esos estados el Programa de Formación y Capacitación de Liderazgos Comunitarios Transnacionales con énfasis en los jóvenes migrantes de 2^a y 3^a generación y los 700 mil *dreamers*, parte del 1.2 millones de migrantes mexicanos que ingresaron como niños a Estados Unidos y que se enfrentan al riesgo de deportación masiva a México, por la llegada de Trump al gobierno de Estados Unidos, si deroga la amnistía temporal que el presidente Obama había establecido para ellos hace algunos años.

CONCLUSIONES

La maduración del sistema migratorio México-Estados Unidos, con más de cien años de existencia, explica la formación de más de dos mil clubes de migrantes mexicanos en aquel país y la realización de más de 26 mil proyectos comunitarios de la diáspora mexicana como prueba de su filantropía hacia las comunidades de origen en México. Esos datos muestran la existencia de las organizaciones de migrantes mexicanas como un nuevo actor social transnacional, promotor del desarrollo social local y regional que potencialmente puede convertirse, junto con otros aliados, en promotor del desarrollo económico y del empleo en esos niveles y de la economía social y solidaria con enfoque transnacional.

Al inicio de 2017 el neoproteccionismo anunciado por Trump parece acercarse para cambiar radicalmente el Tratado de Libre Comercio con México, lo que afectaría profundamente la estructura productiva y del empleo en nuestro país. Cuando se anuncia la deportación masiva de mexicanos in-

documentados y la posibilidad de gravar con nuevos impuestos las remesas enviadas por los migrantes, se requiere que el gobierno mexicano cambie su enfoque asistencialista y corporativo hacia los migrantes, que había aco- tado al Programa 3x1 y al Programa Paisano de información y denuncia cuando los migrantes regresan voluntariamente a México. Se requiere de una política activa de desarrollo económico y migración, que promueva el desarrollo regional y sectorial en el país, con una inversión pública fuerte que incremente el empleo nacional, dentro de la cual se ubiquen tanto las inver- siones filantrópicas como productivas de las organizaciones migrantes mexi- canas en Estados Unidos, que luego de más de treinta años están actuando como agentes transnacionales del desarrollo económico y social a nivel local y regional (García Zamora, 2016).

De hecho, desde el 30 de abril de 2014, se estableció formalmente en México el Programa Especial de Migración por parte de la Presidencia de la República como resultado de dos años de trabajo de más de cien organiza- ciones de la sociedad civil transnacional, el gobierno federal, universidades, organizaciones sociales, ONGs e iglesias. Este esfuerzo del ya denominado Colectivo Migraciones para las Américas, desde el 2013, representa lo más avanzado en propuestas de política pública, de desarrollo integral, migra- ción y derechos humanos; pero hasta ahora no ha tenido el apoyo institucio- nal y financiero necesario (52 millones de pesos en 2015 y 2016). Ante la profunda crisis multidimensional en México y las consecuencias de las amenazas de acciones proteccionistas y antimigrantes de Trump, urge el respaldo institucional y financiero a nivel federal y de los estados del país con mayor migración internacional, y con mayor intensidad de retorno y deportación de migrantes de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco (2008), "La economía mexicana y la migración de México a Estados Unidos, Una perspectiva macro", en Agustín Escobar y Susan Martin (coordinadores), *La gestión de la migración México-Estados Unidos, Un enfoque binacional*, Segob-Instituto Nacional de Migración, México.
- Arroyo Jesús, Salvador Berumen y David Rodríguez Álvarez (2010), "Nue- vas tendencias de largo plazo de la emigración mexicana a Estados Unidos", en *Papeles de Población*, nueva época, año 16, núm. 63, enero-marzo.
- Balboa, Juan (2007), "En el sexenio foxista 3.4 millones de mexicanos ex- pulsados a EU", *La Jornada*, 4 de marzo de 2007, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/04/index.php?section=politica&articulo=003n1po>>.

- Colectivo PND-Migración (2013), *Agenda Estratégica Transnacional de Migración para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (versión electrónica)*, disponible en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/pnd_2013_2018/propuesta_colectivo_pnd_migracion.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación (2009), *Lineamientos Operativos de los proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial, del Programa 3x1 para Migrantes 2009, que se adicionan a sus Reglas de Operación*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5079086&fecha=30/01/2009>.
- El Universal (2011), “Migración a EU cae por mejoras en México, Estudio”. Redacción, *Periódico El Universal*, 6 de julio, México.
- Escobar Agustín y Susan Martin *et al.* (2007), “La gestión migratoria México-Estados Unidos, Un enfoque binacional”, en José Luis Calva (coordinador) *Agenda para el Desarrollo, Empleo, ingreso y bienestar*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México.
- Escobar Latapí Agustín (2008), *Las políticas públicas mexicanas y la migración entre México y los Estados Unidos, Un enfoque binacional*, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración/CIESAS.
- Fernández de Castro, Rafael, García Zamora Rodolfo y Ana Vila (2006), *El programa 3x1 para migrantes ¿primera política transnacional en México?*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fernández-Vega, Carlos (2017), “México SA”, *La Jornada*, México, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2017/01/18/opinion/022oleco?partner=rss>>.
- García Zamora Rodolfo (2003), *Migración, remesas y desarrollo local*, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García Zamora Rodolfo (2006), *Migración, remesas y desarrollo, Los retos de las organizaciones migrantes en Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García Zamora Rodolfo (2009), *Desarrollo económico y migración internacional, Los desafíos de las políticas públicas en México*, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García Zamora Rodolfo (2012a), *Crisis, migración y desarrollo, Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México*, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- García Zamora Rodolfo (2012b), “Cero Migración, Declive de la migración internacional y el reto del empleo nacional”, en *Revista Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 4, julio/diciembre, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- García Zamora Rodolfo (2016), “Los migrantes mexicanos como soporte de la economía y la sociedad norteamericana”, en *Brújula Ciudadana*, núm. 80, Iniciativa Ciudadana, México.

- Garduño, Silvia (2008), “Crece con Calderón la migración a EU”, *Periódico Reforma*, 24 de septiembre, México.
- Instituto de los mexicanos en el Exterior (IME) (2010), *Proyecto para fortalecer el potencial económico de los migrantes y el uso productivo de las remesas ¡Paisano invierte en tu tierra!*, presentación del proyecto, disponible en <http://www.ime.gob.mx/ime2/lazos/lazos_economicos/notas/anexo1.pdf>.
- Milenio (2008), “BM, México, campeón expulsor de trabajadores”, *Periódico Milenio*, 25 de enero de 2008, disponible en <<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=31777&relacion=dossierpolitico>>.
- Orozco Manuel (2004), “Hometown Associations and Their Present and Past Partnership, New Development Opportunities”, Report *commissioned by the U.S. Agency for International Development, InterAmerican Dialogue*, disponible en <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/documentos/manuel_orozcohome.pdf>.
- Presidencia de la Republica (2016), *Cuarto Informe Presidencial*, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>>.
- Tuirán Rodolfo, Rodolfo Corona y José Luis Ávila (2000), “Las causas de la migración hacia los Estados Unidos” en Rodolfo Tuirán (ed.), *Migración México-Estados Unidos, Presente y futuro*, Consejo Nacional de Población, México.

MIGRACIÓN INTERNA EN MÉXICO EN 2015

JAIME SOBRINO*

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (EIC15) el número de personas que cambió su municipio de residencia fue 3.5 millones, casi 400 mil menos en relación al censo de población de 2010. También la Ciudad de México registró saldo neto migratorio positivo, situación que no ocurría desde los años 1980. El propósito de este capítulo consiste en revisar características sociodemográficas y flujos territoriales de la migración interna en 2015. Para cumplir con el propósito, el trabajo se divide en tres secciones. La primera trata sobre la población migrante según sexo, edad, años de estudio y condición de actividad, y se compara el proceso migratorio con las transiciones del curso de vida. La segunda alude al modelo de transición de la movilidad, y se detallan flujos migratorios a distintas escalas territoriales. En la última sección se presentan unas notas finales.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

La migración consiste en un cambio de residencia y el cruce de algún límite político administrativo. Si el movimiento se lleva a cabo por motivo laboral, entonces es migrante cuando se cambia de mercado territorial de trabajo. La migración es consecuencia de la combinación de factores económicos, sociales, políticos y culturales (Boyle, Halfacree y Robinson, 1998:33). La migración interna es responsable de la redistribución de la población en territorio nacional.

En México la principal fuente de información para el estudio de la migración interna son los censos de población y vivienda, y ahora la EIC15, pero también se pueden utilizar algunas encuestas en hogares. Para este ca-

* El Colegio de México.

pítulo se utiliza información de los microdatos de los censos de 2000, 2010 y la EIC15. Por población migrante se entiende aquella que declaró cinco años atrás residir en un municipio distinto, por lo que se analiza la *migración reciente intermunicipal*. En el cálculo se excluye a la población que no especificó el municipio de residencia cinco años atrás, además de aquellas personas que cinco años antes vivían en un municipio distinto, pero que ese municipio y el de residencial posterior formaban parte de una misma zona metropolitana.

El volumen de migrantes intermunicipales se ubicó en 3.8 millones en 2000, 3.9 millones en 2010 y 3.5 millones en 2015. Las tasas promedio de migración anual cambiaron de 7.8 personas por cada mil habitantes en 2000 a 6.9 en 2010, y 5.9 en 2015. Las tasas muestran disminución en la intensidad migratoria y con mayor velocidad durante el lustro 2010-2015. La edad mediana de los hombres aumentó de 24 a 26 años entre 2000 y 2010, y así permaneció para 2015. Para las mujeres la edad mediana en 2000 fue 23 años y 25 en 2010 y 2015. Existen trayectorias específicas de la población migrante según atributos sociodemográficos (cuadro 1).

La caída en la intensidad migratoria fue ligeramente mayor en las mujeres con relación a los hombres. La máxima intensidad migratoria se alcanzó en edades relacionadas con la inserción al mercado de trabajo, y la menor disminución ocurrió precisamente en esa cohorte de edad, 15 a 34 años, tanto en hombres como mujeres. Esto significa que dentro de la contracción en la tasa de migración interna, los que menos disminuyeron fueron aquellos tanto en edad de trabajar como los que se encontraban ocupados en el lugar de destino. El motivo laboral siguió siendo factor fundamental para explicar flujos migratorios.

La migración es un proceso selectivo hacia ciertas características socio-demográficas, por lo que ha sido interrelacionada con las transiciones en el curso de vida y en especial en cuatro momentos: 1) fin de la formación educativa; 2) ingreso al mercado de trabajo; 3) formación familiar; y 4) primer hijo (Bernard, Bell y Charles, 2014; Mulder, Clark y Wagner, 2002). Los microdatos permiten explorar la relación entre migración interna y dos momentos de la transición en el curso de vida: fin de la formación educativa (gráfica 1) e ingreso al mercado de trabajo (gráfica 2).

La propensión migratoria está asociada a los años de estudio. La tasa de migración en 2015 de los hombres fue casi constante entre los cero y once años de estudio, y comenzó a aumentar a partir de ese momento para alcanzar tres cimas a los 14, 18 y 21 años de estudio, siendo licenciatura trunca la primera, mientras que la segunda y tercera correspondieron a licenciatura y posgrado concluidos. La disminución en la tasa de migración entre 2000 y 2015 fue menor cuanto mayor eran los años de estudio. En el caso de

CUADRO 1
MÉXICO: TASAS DE MIGRACIÓN INTERMUNICIPAL
SEGÚN ATRIBUTOS SOCIODEMOGRÁFICOS: 2000-2015^a

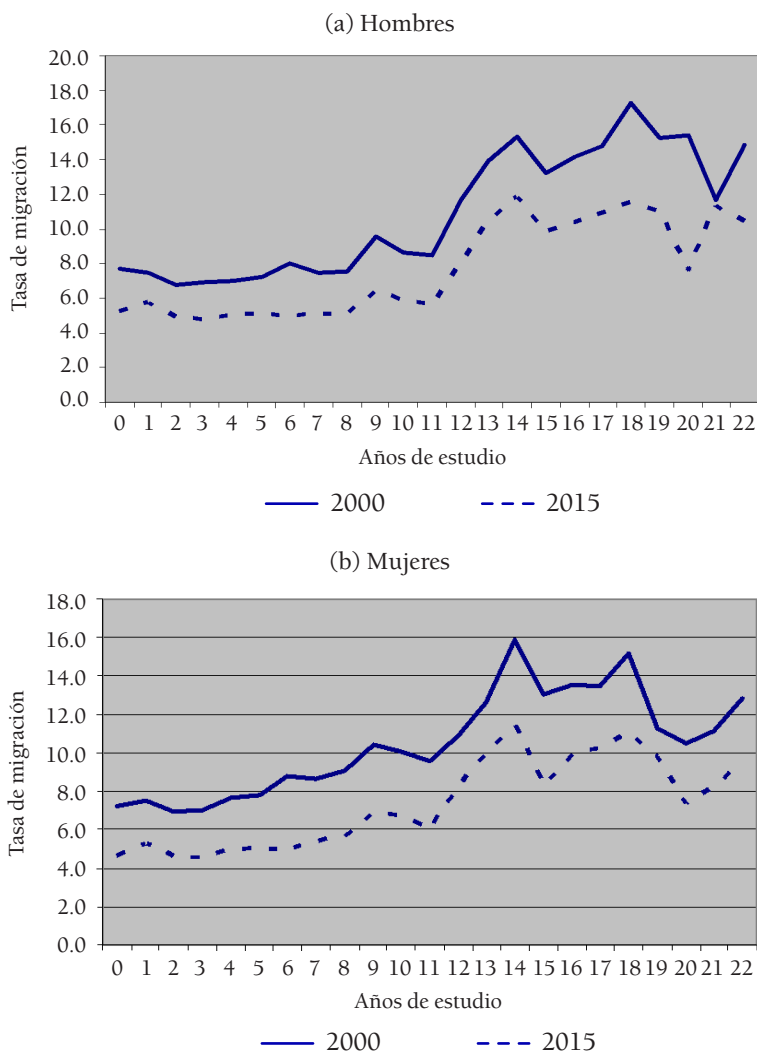
<i>Atributos</i>	1995- 2000	2000- 2010	2010- 2015
<i>Sexo</i>			
Masculino	7.70	6.90	5.90
Femenino	7.90	7.00	5.90
<i>Edad</i>			
Masculino 5 a 14	7.60	6.90	5.70
Masculino 15 a 34	11.50	10.10	9.20
Masculino 35 y Más	6.60	6.00	4.60
Femenino 5 a 15	7.80	7.00	5.60
Femenino 15 a 35	12.70	11.10	10.00
Femenino 35 y Más	5.60	5.10	3.90
<i>Grado escolar</i>			
Masculino Primaria Completa	8.00	7.50	5.00
Masculino Secundaria Completa	9.60	9.00	6.40
Masculino Bachillerato Completo o más	14.30	14.30	10.30
Femenino Primaria Completa	8.80	7.70	4.90
Femenino Secundaria Completa	10.40	10.10	6.90
Femenino Bachillerato Completo o más	12.80	13.00	9.50
<i>Condición de actividad^b</i>			
Masculino Ocupado	9.80	8.60	7.40
Masculino Desocupado	7.00	6.10	5.20
Femenino Ocupada	9.80	8.70	7.30
Femenino Desocupada	8.40	7.20	6.20

^a Personas por cada mil habitantes al año. Para el cálculo de las tasas se utilizó como población base a la de cinco años y más, a excepción de las tasas de condición de actividad en donde la población base fue la de 12 años y más.

^b En el lugar de destino. La encuesta intercensal no es totalmente comparable con los censos de 2000 y 2010, ya que no incluyó preguntas de rescate de la población ocupada.

FUENTE: cálculos elaborados con los microdatos de los censos de población de 2000 y 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

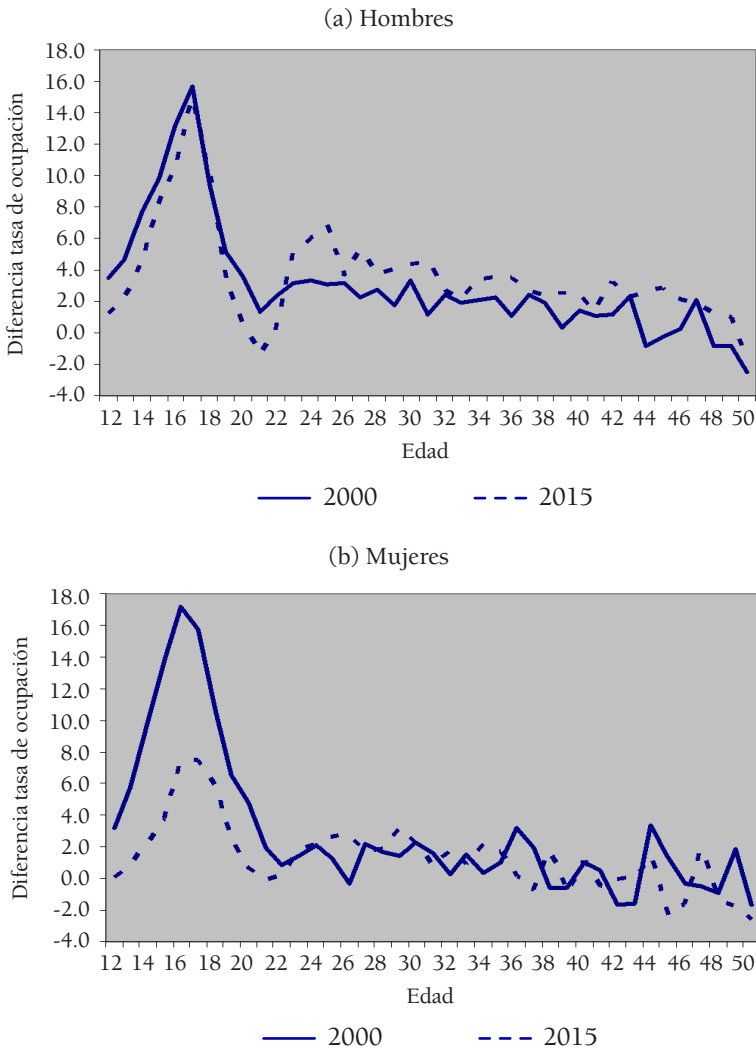
GRÁFICA 1
MÉXICO: TASAS DE MIGRACIÓN INTERMUNICIPAL
SEGÚN SEXO Y AÑOS DE ESTUDIO: 2000-2015



FUENTE: cálculos elaborados con los microdatos del Censo de Población 2000 y la Encuesta Intercensal 2015.

las mujeres, la tasa de migración fue en ascenso con el aumento en los años de estudio, consiguiendo también los clímax a los 14 y 18 años de estudio. Con ello, el curso de vida sobre el fin de la formación académica de licenciatura o maestría ha correspondido con mayor tasa de migración.

GRÁFICA 2
 MÉXICO: DIFERENCIAS EN LAS TASAS DE OCUPACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN
 MIGRANTE Y LA POBLACIÓN RESIDENTE SEGÚN EDAD: 2000-2015



FUENTE: cálculos elaborados con los microdatos del Censo de Población 2000 y la Encuesta Intercensal 2015.

Con respecto a la relación entre migración e inserción al mercado de trabajo, al comparar las tasas específicas de ocupación de la población migrante y no migrante, se observa que en 2015 tanto los hombres como las mujeres tuvieron mayor propensión a migrar e insertarse al mercado de

trabajo entre los 16 y 18 años de edad, teniendo una segunda cresta entre los 24 y 26 años. El primer conjunto corresponde a edades tempranas, lo que supone que el curso de vida sobre inserción inicial al mercado de trabajo se relaciona con la decisión de migrar, en tanto que el aumento en la propensión entre los 24 y 26 años estaría asociada a la migración laboral una vez concluida la educación profesional.

MIGRACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN

El modelo de transición de la movilidad propuesto por Wilbur Zelinsky (1971) establece que el volumen migratorio y los lugares de origen y destino están asociados al desarrollo de la sociedad, y se transita de un patrón predominante en la migración rural-urbana a otro urbana-urbana. Este modelo no cuestiona la propensión migratoria de la población urbana sobre la rural, tema aludido por Ernst Ravenstein a finales del siglo XIX en donde mencionó que la población rural era más proclive a migrar con respecto a la urbana, además de que la mayor parte de los movimientos migratorios eran de corta distancia (Ravenstein, 1885). Los microdatos permiten observar flujos migratorios a distintas escalas geográficas (cuadro 2).

CUADRO 2
MÉXICO: TASAS DE MIGRACIÓN SEGÚN
ÁMBITOS TERRITORIALES: 2000- 2015^a

<i>Ámbitos territoriales</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2010</i>	<i>2010-2015</i>
Inter-regional	3.50	3.10	2.30
Inter-estatal	5.40	4.90	3.60
Inter-municipal	7.80	6.90	5.90
Intra-regional	4.30	3.80	3.60
Intra-estatal	2.40	2.00	2.30
Rural-urbana	7.70	5.60	5.30
Urbana-urbana	6.50	6.00	4.90

^a Personas por cada mil habitantes al año.

FUENTE: cálculos elaborados con los microdatos de los censos de población de 2000 y 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

En la migración intermunicipal de 2015 el flujo con origen rural y destino urbano aportó 16 y 67% el urbano-urbano. La participación del flujo rural-urbano disminuyó tres puntos porcentuales con respecto a 2000, en

tanto que el segundo se redujo en cinco puntos porcentuales. Ambas disminuciones se explican por el avance en movimientos con origen urbano y destino rural, cuya aportación se incrementó de 5 a 13 por ciento. La hipótesis de Ravenstein siguió siendo válida, mayor propensión migratoria entre la población rural en relación a la urbana, pero la trayectoria es hacia una práctica igualación en el mediano plazo.

La intensidad migratoria es mayor cuanto menor es la distancia entre el origen y destino. También la tasa de migración en flujos de mayor distancia fue la de más decrecimiento. En 2015 la tasa de migración intermunicipal fue 2.6 veces mayor que la migración interregional, mientras que el flujo entre estados fue similar con relación al intrarregional.¹ Una excepción a la regla fue el flujo intraestatal, que fue menor al interestatal. En la toma de decisiones, la población migrante prefiere salir de su entidad federativa que migrar a algún punto dentro de ésta, quizá porque se piensa que las condiciones socioeconómicas son similares entre lugares de la misma entidad federativa, mientras que la migración hacia otro estado puede acarrear mayores beneficios.

NOTAS FINALES

La migración interna de México se logra explorar a mayor profundidad con el uso de microdatos de los censos de población y la encuesta intercensal. En México ha disminuido la intensidad migratoria, y tal disminución ha sido más intensa entre hombres y mujeres de 35 años y más, con menos años de estudio y que no se insertan al mercado de trabajo. La mayor propensión migratoria al concluir la educación profesional habla de redistribución territorial de capital humano. Estos elementos se traducen en saldos positivos para algunas ciudades y negativos para otras (cuadro 3).

El cambio de mayor relevancia en 2015 es el de la Ciudad de México, la cual dejó de ser la principal expulsora de población para convertirse en la de mayor atracción neta. En este capítulo no se ha hablado sobre los factores explicativos de la migración interna, los cuales deben ser vistos en un escenario de largo plazo (Molloy, Smith y Wozniak, 2011) que incluya los contextos y cambios macroeconómicos, demográficos, sociales y culturales. Ciudades del norte, así como Acapulco y Veracruz, perdieron atractivo debido al estancamiento del mercado de trabajo y la violencia e inseguridad.

¹ Los 32 estados del país se dividieron en cinco regiones para incluir la escala regional en los movimientos migratorios. La agrupación de entidades en tales regiones aparece en Sobrino (2016:38-44).

CUADRO 3
MÉXICO: CIUDADES CON MAYOR ATRACCIÓN Y RECHAZO DE POBLACIÓN
2000-2015

1995-2000		2005-2010		2010-2015	
Ciudad	Saldo	Ciudad	Saldo	Ciudad	Saldo
Tijuana	110 300	Toluca	40 560	Ciudad de México	69 009
Ciudad Juárez	95 351	Los Cabos	38 075	Querétaro	46 752
Cancún	65 895	Cancún	36 982	Cancún	29 264
Monterrey	60 648	Querétaro	36 890	Playa del Carmen	27 507
Reynosa	46 496	Reynosa	30 569	Mérida	22 221
Tianguistenco	-18 298	Veracruz	-15 569	Guanajuato	-20 077
Poza Rica	-20 249	Acapulco	-17 430	Tianguistenco	-21 427
Manatitlán	-22 925	Tianguistenco	-22 305	Acapulco	-26 776
Veracruz	-53 688	Ciudad Juárez	-27 049	Oaxaca	-36 086
Ciudad de México	-58 801	Ciudad de México	-149 073	Veracruz	-74 476

FUENTE: elaboración: *Ciudades con mayor atracción y rechazo de población, 2000-2015*.

La Ciudad de México fue vista nuevamente como opción viable para la migración. En los próximos años se verá si fue una coyuntura demográfica o una transición estructural.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernard, A., M. Bell y E. Charles (2014), "Life-Course Transitions and the Age Profile of Internal Migration", *Population and Development Review*, vol. 40, núm. 2, pp. 213-239.
- Boyle, P., K. Halfacree y V. Robinson (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Inglaterra, Pearson.
- Molloy, R., C. Smith y A. Wozniak (2011), "Internal Migration in the United States", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, núm. 3, pp. 173-196.
- Mulder, C., W. Clark y M. Wagner (2002), "A Comparative Analysis of Leaving Home in the United States, the Netherlands and West Germany", *Demographic Research*, vol. 7, núm. 3, pp. 565-592.

- Ravenstein, E. (1885), “The Laws of Migration”, *Journal of the Statistical Society of London*, vol. 48, parte 3, pp. 167-227.
- Sobriño, J. (2016), “Localización industrial y concentración geográfica en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 31, núm. 1, pp. 9-56.
- Zelinsky, W. (1971), “The Hypothesis of the Mobility Transition”, *Geographical Review*, vol. 61, núm. 2, pp. 219-249.

SEXTA SECCIÓN

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

POLÍTICAS REGIONALES Y PLANEACIÓN TERRITORIAL HACIA UNA NUEVA COMPREHENSIÓN Y DISEÑO

JAVIER DELGADILLO MACÍAS*
FELIPE TORRES TORRES*

INTRODUCCIÓN

El marco institucional de planeación territorial considera a la gestión regional y al ordenamiento territorial como un instrumento, cuyo fin es el otorgar validez y certeza a la voluntad racional que busca garantizar el equilibrio entre los diversos intereses de los actores locales y regionales. De ahí deriva la dimensión que convierte a la gestión del desarrollo regional en un concepto operativo que tiene plena expresión en la *planeación territorial*, como una búsqueda constante por un mejor aprovechamiento del espacio físico y habitado.

En México, el ordenamiento es competencia de dos ámbitos institucionales. En su vertiente territorial, la competencia está asignada a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), organismo que concibe a la ordenación del territorio como un proceso y un método a la vez, cuya gestión permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico y social, y promover los establecimientos de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbanos y rurales. La ordenación del territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.¹ La otra vertiente es la ambiental, cuya competencia recae en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la responsabilidad de diseñar y operar los ordenamientos ecológicos territoriales y las reglamentaciones en

* Unidad de Economía Urbana y Regional del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

¹ Cfr. SEDATU (2014), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*, México.

materia ambiental. Basa su aplicación en el enfoque de procesos socioambientales, en el sentido de entender al territorio en dos dimensiones: primera, como soporte biofísico donde se llevan a cabo actividades y procesos socioeconómicos en combinación con los recursos existentes, y segunda como un recurso material que favorece el desarrollo territorial y el de las comunidades que lo habitan.

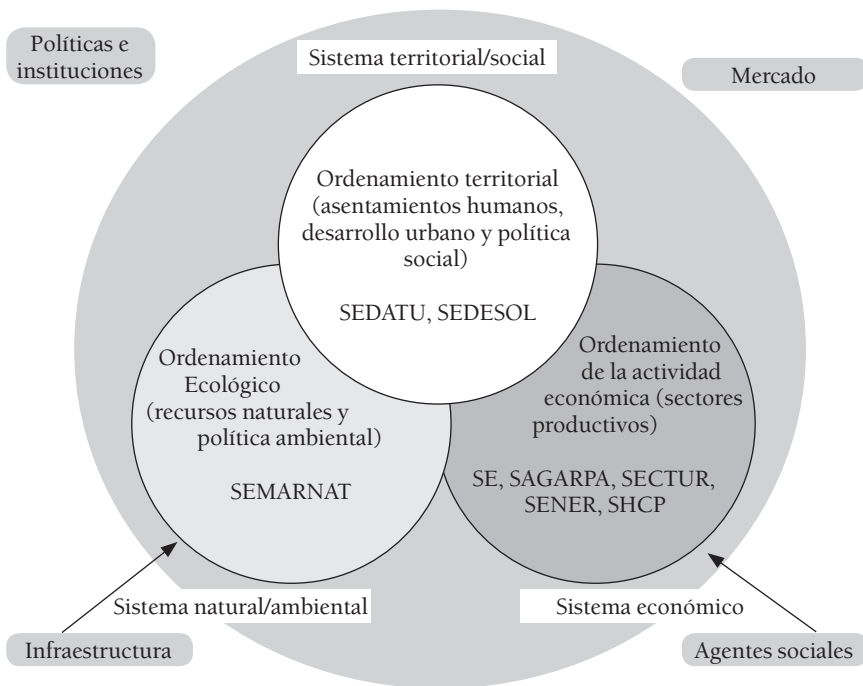
La vertiente orientada hacia la planeación urbano-territorial, desde donde se desprenden los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT), basa su operación en la Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en 1976 y, la otra, dirigida a la aplicación de una política ambiental, cuyo instrumento principal son los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET), se fundamenta en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.

El POET y el PEOT constituyen dos instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial. Como en diversos países, el planteamiento inicial de establecer un proceso de ordenación del territorio se basó en las directrices generales enmarcadas en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo, Suecia, en 1972 (SEMARNAT/INE, 2006). En dicha conferencia, el ordenamiento del territorio se concebía como una estrategia integral, ya que comprendía la planificación y regulación en sus territorios de las actividades productivas, la conservación de los recursos naturales y la mejora de la calidad de vida de la población. Considerada en su forma más comprehensiva, puede decirse que la estrategia de ordenamiento territorial es similar a la reciente noción de Desarrollo Regional Sustentable, al integrar conjuntamente las dimensiones económica, social y ambiental (Wong, 2010).

No obstante que ambas políticas, la territorial y la ambiental, han sido impulsadas a través del diseño de instrumentos adecuados a cada uno de sus objetivos (en el primer caso, planes de desarrollo urbano y municipal, y ordenamientos territoriales; en el segundo caso, ordenamientos ecológico-territoriales), no existe todavía, en la práctica, una articulación entre dichos instrumentos, ni tampoco entre los distintos niveles de gobierno para la coordinación de las políticas; de la misma forma, se carece de mecanismos para lograr su adecuada gestión (Sánchez, Casado y Bocco, 2013).

Esta ausencia de un sistema de ordenamiento territorial explícito que debiera ser integrado mediante un mando único, origina un excesivo énfasis sectorial de las políticas de planeación, si bien territorialmente focalizadas, con una clara descoordinación interinstitucional que caracteriza al modelo de desarrollo regional y de la gestión territorial en México. No obstante, hay que señalar que en materia de planeación orientada a los espacios subnacionales, se tienen resultados diversos emanados de esfuerzos

FIGURA 1
 ORIENTACIÓN FUNCIONAL DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO
 TERRITORIAL EN MÉXICO (2017)



FUENTE: adaptado y actualizado de Pablo Wong, 2010.

propios de los niveles estatales de gobierno y, en algunos casos, de consorcios municipales que han promovido acciones de carácter mesoregional exitosos.

LAS POLÍTICAS REGIONALES EN EL TIEMPO

Se le reconoce a México su larga tradición de políticas orientadas a la organización y planificación regional; sin embargo el ordenamiento territorial ha sido apenas incorporado dentro de las estrategias de planeación espacial. En el país, al igual que en el resto de América Latina, las primeras leyes de ordenamiento territorial y las políticas correspondientes datan de principios de los años ochenta, no obstante que, según Massiris (2006), desde el decenio de los cuarenta se aplicaron políticas de desarrollo regional para combatir los problemas de disparidades al interior de los países, y en la distribución y concentración territorial de actividades económicas y de

la población. Mientras que en Europa las políticas de ordenación territorial proliferaron en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con el fin de iniciar la reconstrucción social y económica de los territorios nacionales, en México los enfoques de planificación con énfasis en la organización de los territorios y de las regiones, tuvieron su mayor impulso apenas a partir de los años sesenta del siglo XX, con el modelo de sustitución de importaciones. Más adelante, con la insurrección del neoliberalismo de finales de los setenta y principios de los ochenta, el ordenamiento territorial cobra forma institucionalizada, por un lado, como política sectorial en materia ambiental y, por otro lado, con un enfoque territorial para la gestión y promoción de comunidades rurales, municipios, ciudades, regiones, entidades federativas y, en general, para el conjunto del país.

El Estado mexicano fue en el pasado un animador importante del desarrollo regional a través de la obra pública, que tenía una fuerte irradiación territorial; impulsó también proyectos específicamente regionales como el desarrollo de cuencas hidrológicas; otros orientados al desarrollo de enclaves industriales minerometalúrgicos, petroleros y petroquímicos principalmente en las costas mexicanas y, en el ámbito urbano-nacional, el impulso a ciudades medias y de rectoría regional. Las etapas de acción estatal en materia de planeación territorial se pueden resumir de la siguiente manera:

La primera etapa comprende de 1915 a 1940, en la cual destacan políticas pioneras para el desarrollo regional, entre las que sobresalieron la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1915 y, sobre todo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que da origen a un conjunto de leyes federales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización del país y las grandes obras de infraestructura.

En la segunda, de 1940 a 1976, el Estado se fija como función prioritaria el crecimiento económico de México, pero no se visualizó el futuro de la estructura urbana y regional del país. Es la etapa en que surgieron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional, que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas a nivel nacional y a la administración territorial, adecuada al modelo de sustitución de importaciones. Se favoreció la industrialización de la Ciudad de México a través de políticas sectoriales y aisladas. Con la creación de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1946, se iniciaron los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logró la articulación regional con beneficios locales.

En la tercera etapa, de 1976 a 1988, inicia la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las ba-

ses del sector de desarrollo urbano y regional. Si bien no se logró iniciar el proceso de ordenación del territorio, se visualizó la necesidad, por parte del Estado, de intervenir en el proceso de planeación del desarrollo. Además, no se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional.

En la cuarta etapa, de 1988 al 2000, se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con Estados Unidos. Se creó la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; sin embargo, nuevamente se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional; los grandes recursos movilizados se concentraron nuevamente con enfoques sectoriales.

Una quinta etapa corresponde al periodo 2000-2012, marcado significativamente por el cambio en la conducción política del país, al asumir el gobierno de la República, Vicente Fox Quezada, primer presidente proveniente de un partido distinto al PRI, y la continuidad de la política a partir de 2006 con la conducción de Felipe Calderón, ambos del mismo partido político (PAN). En esta etapa, el signo representativo de estos gobiernos fue de continuidad explícita en las orientaciones de la política macroeconómica, en la política nacional, en la política internacional y en las estrategias de carácter regional, metropolitano y territorial que han seguido cursos similares a los gobiernos priístas que les antecedieron, es decir, con un fuerte sesgo sectorial y de descoordinación institucional.

La sexta etapa va del año 2012 al 2018. Inicia con el gobierno de Enrique Peña Nieto y representa el regreso del priísmo a la dirección institucionalizada del país. A lo largo de lo que va de este sexenio, ha habido clara continuidad del modelo neoliberal imperante desde 1982, se han ampliado los tratados de comercio internacionales con prácticamente todas las regiones del planeta, y se ha diversificado la estructura económica nacional. En el ámbito federal también se denotan cambios en la forma de organizar la institucionalidad pública, y entre los cambios relevantes está el de la modificación de las funciones de varias secretarías y la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), primera secretaría de Estado que unifica en sus funciones las tareas de atención al desarrollo urbano y rural del país. Esta institución tiene una clara orientación de planeación con enfoque territorial que le es heredada de la anterior Secretaría de Desarrollo Social, en que se mantenía como responsabilidad y desde donde se diseñaba y aplicaba la política regional del país y los ordenamientos territoriales en sus diversas escalas. Actualmente a la SEDATU le corresponden las competencias en materia de desarrollo urbano y metro-

politano, la política de infraestructura urbana y de vivienda, y la atención a riesgos y vulnerabilidad socioterritorial.

Queda claro que a lo largo de cien años de la operación de políticas soporadas en enfoques de planeación en México, ha habido avances sustantivos y se ha alcanzado una institucionalización que permitió operar la arquitectura político-administrativa del país en todo este tiempo. Sin embargo, y no obstante los esfuerzos emprendidos por el gobierno, el saldo actual es que el país presenta un desarrollo desigual entre regiones y una clara desarticulación entre sectores. Para Mercado (2005), esta elevada concentración y dispersión entre regiones plantea retos de organización espacial y planeación en dos direcciones: *a)* fortalecer las pequeñas y medianas ciudades que presentan potencial de desarrollo, al mismo tiempo que regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes, y *b)* fortalecer la conectividad entre regiones y atender las necesidades de localidades remotas mediante la creación de una masa crítica suficiente que asegure a personas y empresas el acceso a servicios básicos, considerando una organización más efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

Al respecto, Héctor Ferreira, en su libro *Construir las regiones* (2005), señala que a partir de la década de los sesenta el desarrollo regional se reorienta según el reconocimiento de que los desequilibrios regionales constituyen un aspecto consustancial al proceso mismo de desarrollo y no como parte de una transición desarrollo-subdesarrollo. Según dicha apreciación, en 1972 se estableció, en la Secretaría de la Presidencia, el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM), con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo propósito era formular una política regional de desarrollo. Este propósito aludía ya a una aproximación regional sobre la política de desarrollo nacional, más que al establecimiento de políticas casuísticas de desarrollo de las regiones. Agrega este autor, que el enfoque sectorial de las políticas públicas separa la realidad que debe ser objeto por parte del gobierno; asimismo, reduce la complejidad de esa realidad a elementos simples que puedan ser administrados en el sentido de una asignación clara de responsabilidades dentro del sector público. Señala el autor, que el enfoque regional tiene como características esenciales la integralidad, la intersectorialidad, así como una referencia explícita al territorio. Al contrario de las políticas sectoriales que tienden a homogeneizar el territorio, la política regional reconoce la heterogeneidad y la diversidad de condiciones, y problemas que en éste prevalecen.

En el mismo sentido coinciden otras propuestas en materia de legislación. En la iniciativa de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional (2009) y la reforma correspondiente a la Ley de Presupuesto, Con-

tabilidad y Gasto Público Federal, se reconoce que el desarrollo del México independiente ha estado estrechamente ligado con sus regiones, ya que durante el siglo XX, en particular se impulsó un modelo que permitió aprovechar mejor las ventajas comparativas del país con el exterior, al tiempo de crear una amplia infraestructura básica y de servicios. En el mismo documento se señala que el país cuenta con ciudades y zonas que son comparables con las regiones más prósperas y con mejores niveles de vida del mundo, que conviven con regiones y comunidades que son comparables con las más pobres y atrasadas; esto se debe a un largo periodo de federalismo centralista, que privilegió el desarrollo de algunas regiones, en perjuicio de otras. En esta iniciativa se establece la conveniencia de ampliar el margen de cooperación entre estados y municipios, ya que muchas de ellas enfrentan problemáticas similares; lo mismo sucede a nivel federal o estatal, en donde con frecuencia la coordinación entre dependencias e instituciones es prácticamente nula. Se requiere entonces que el Estado promueva las ventajas y beneficios que ofrecen las distintas regiones a nuevas inversiones, y que se profundice en la desregulación a nivel federal, estatal y municipal. Propone también como indispensable la participación amplia de la sociedad en los procesos de planeación, ejecución y supervisión de las acciones públicas a través de nuevas instituciones como las Agencias para el Desarrollo Regional (Senado de la República, 2009).

Por nuestra parte, reconocemos que la planeación territorial debe ser concebida como un instrumento que persiga, en primer lugar, promover y consolidar formas de ocupación y aprovechamiento del territorio compatibles con sus ventajas comparativas, características propias y potencialidades; en segundo lugar, prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país; y, por último, propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio.

También en el diseño de una política de planeación territorial integral 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. También, dado el grado de asimetrías entre regiones, estados y municipios, estos enfoques deben contemplar el diseño y aplicación de políticas territoriales diferenciadas, lo cual sin duda potenciaría un desarrollo regional más equitativo para el conjunto del país y

sumaría a favor de la cohesión social y territorial, hoy ausentes en el panorama nacional.

LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.
FACTORES CRÍTICOS EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Desde la perspectiva del desarrollo, la planeación regional en México ha seguido un proceso temporal y conceptual discontinuo en el sentido de buscar para sus regiones un mejor desempeño económico sostenido y, por ende, un mejor equilibrio territorial del país y de las condiciones de vida de sus habitantes.

Con algunos matices y diferencias temporales, ésta podría ser la misma situación que han vivido casi todos los países de América Latina, ya que el enfoque territorial del desarrollo se ve determinado, además de las decisiones de los actores económicos externos ante una escasa capacidad de inversión interna, por las concepciones que adoptan los modelos económicos locales en las políticas sectoriales y para los intereses supranacionales. Las decisiones de inversión adquieren un carácter localizado, sólo de corte temporal, extractivo de recursos naturales y humanos; posteriormente se convierten en inviables para el capital, que inciden en el atraso regional y que son ajenos a lo que hoy podemos considerar un enfoque sustentable para el mejoramiento de la región y de las regiones de nuestros países (García, 2010).

La interpretación y el análisis académico sobre la cuestión regional reflejan los distintos momentos de esas dinámicas, aunque en ciertas fases del desarrollo regional latinoamericano, las propuestas teóricas sobre su orientación —particularmente desde el enfoque de la planeación regional— han tenido una influencia importante en algunos gobiernos de la región para orientar las políticas económicas con un sentido territorial. Sobre decir que en algunos otros momentos esos análisis son inconexos de las decisiones que se toman para planear procesos de desarrollo, y en algunos más ha servido para señalar las ausencias de enfoque regional que tienen las políticas, los planes o los programas que suelen conformar lo que se denomina planeación del desarrollo regional. En épocas más recientes, particularmente a partir de la última década del siglo XX, la cuestión regional ha conformado toda una estructura del pensamiento latinoamericano, sea desde la integración regional, las posibilidades que ofrecen los procesos de globalización, la competitividad regional o las alternativas vistas a través del desarrollo local sustentable (Alba, 1999).

De cualquier manera, visto en perspectiva, la escasa integración entre lo que podemos denominar pensamiento y acción de la cuestión regional en México y en casi toda la región latinoamericana, han frenado la posibilidad de consolidar un pensamiento regional latinoamericano realmente original, así como su continuidad y una posible permeabilidad con los procesos de desarrollo regional, que lleven a elaboraciones teóricas independientes de los centros hegemónicos mundiales y alienten al mismo tiempo a las estrategias de desarrollo que sirvan a un mejor equilibrio entre países y regiones.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos, ¿la cuestión regional realmente importa en América Latina? y de ser así ¿qué tanto y en qué circunstancias? Desde la primera perspectiva, dados los pobres resultados que se reflejan en una débil integración de los países que conforman la región, los desequilibrios inter e intrarregionales, el bajo nivel de crecimiento económico, el incremento sostenido en los niveles de pobreza, los frágiles equilibrios políticos, los bajos niveles de intercambio, la escasa diversificación de las economías y, con excepciones temporales, además de su nulo desempeño competitivo, nos llevaría a concluir que la cuestión regional es un asunto ignorado y que las ventajas que hoy ofrece el enfoque regional del desarrollo con base en las ventajas competitivas de las regiones como los son actualmente el capital natural y el capital humano con el bono demográfico incluido, no puedan ser aprovechadas y una fase más de los procesos globales pase de largo.

La segunda consideración es que la cuestión regional sí ha importado en otros momentos históricos de la región, lo cual está asociado con los movimientos de reivindicación y soberanía nacional con base en las identidades regionales, que abonan en la construcción de un pensamiento regional latinoamericano, el cual además ha servido de base a la planeación económica y territorial de los distintos países de la región y aunque presenta niveles desiguales, tienen como punto de confluencia el desarrollo de nuestros pueblos e incluye a los intereses locales en todas sus dimensiones. Esto desde luego contiene aspectos regionales de los más variados que pueden oscilar desde mejores formas metodológicas y de representación de las divisiones político administrativas, creación de infraestructura, regionalizaciones operativas y formas novedosas de potencializar nuestras ventajas competitivas territoriales. Esto mismo ha permitido incrementar el acervo cognitivo del pensamiento regional latinoamericano desde nuevas perspectivas analíticas que ponen de manifiesto los errores cometidos en el pasado y contrarrestan los efectos perniciosos del pensamiento único en el territorio. El caso de México refleja en buena medida esta última perspectiva y debe ser considerado como punto de partida que oriente la necesaria

interrelación entre academia y toma de decisiones para un mejor desempeño de la cuestión regional en América Latina.

En el caso de México, durante el periodo de vigencia del modelo de economía protegida durante las tres décadas intermedias del siglo pasado, las regiones observan una relativa dinámica de desarrollo impulsadas por la obra pública, la agricultura y la explotación de recursos naturales: esto se acompañó a la vez de un proceso de concentración industrial en las ciudades que fue resultado de la orientación territorial hacia las ciudades del modelo de sustitución de importaciones (Cárdenas y Hernández, 2017; Guillén, 2013).

Las actividades primarias sirvieron para financiar —mediante mecanismos de transferencias— ese modelo, el cual no se desconcentró a tiempo ni diversificó la actividad económica regional, no fue redistributivo, por lo que el modelo se agotó, indujo el esquema de regiones ganadoras y perdedoras y generó altos niveles de pobreza a pesar de la amplia participación del Estado y la canalización de importantes subsidios. Este modelo de economía cerrada, tampoco soportó las presiones externas, sobre todo debido a los bajos niveles de incorporación e innovación tecnológica y la incapacidad para controlar, en el largo plazo, las variables macroeconómicas como: la estabilidad en el tipo de cambio, el equilibrio entre empleo e ingreso, el control de precios en largo plazo, las transferencias entre campo y ciudad, las regiones abandonadas y la construcción del espacio atrayente de nuevas inversiones y de la estacionalidad de los flujos migratorios (Torres y Rojas, 2015).

En este caso, las regiones ya no responden a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino manifestaciones espontáneas, acordes a la volatilidad del capital y la flexibilidad de los procesos productivos, resultado de los avances tecnológicos. Los espacios de reserva se incorporan, desde la tecnología y la organización, en procesos más avanzados, pero no logran capitalizar con ventajas locales esos avances y casi no tiene respaldo en los actores locales para fomentar estrategias de desarrollo perdurables.

Si bien las regiones con atraso económico quedan relativamente excluidas, no lo son del todo el conjunto regional; en algunas de ellas todavía quedan espacios de reserva que presentan ventajas, al menos territoriales por la disponibilidad de capital humano, de localización estratégica, o por sus ventajas en cuanto a movimiento de productos, hacia el flujo de procesos más complejos que se adaptan a nuevas modalidades de inversión del capital global, pero además cuentan con atractivos adicionales en disponibilidad de recursos naturales hoy considerados escasos. Este es el caso de proyectos transfronterizos como el Plan Puebla Panamá (PPP) que busca-

ba ahora incorporar esos territorios en reserva, en la región Sur-Sureste de México y el área centroamericana que no se pudo consolidar ante la falta de iniciativas locales, al igual que de intereses políticos contrapuestos (Torres y Gasca, 2004).

El tipo de desarrollo regional que se pretende actualmente para México con la promoción de programas de infraestructura como detonantes regionales o la creación de Zonas Económicas Especiales en tres regiones del país, se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no pueden considerarse recientes, ni tampoco como expresión de una nueva reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital a escala planetaria de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como “reservas territoriales” en determinados países y que se convierten, por su localización territorial estratégica y la disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y, por esa vía, su incorporación a los mercados globales.

Debido a su rezago en el desarrollo económico interno, estas regiones también entran en el terreno de las prioridades de los gobiernos locales debido a las presiones sociales por un tipo de desarrollo económico con irradiación de beneficios sociales, ya que se supone que ésta puede ser la vía para lograr el equilibrio territorial y aminorar el riesgo de conflictos regionales futuros, los cuales se presentan como producto de las desigualdades.

Diversas evidencias empíricas señalan que el equilibrio territorial óptimo resulta prácticamente imposible de lograr, ya que depende de la dotación inicial de recursos, necesarios a la producción con que cuentan las regiones para su desarrollo. Sin embargo, también es cierto que algunas regiones a pesar de poseer en abundancia esa dotación inicial, de todas formas se mantienen bajo una situación de rezago que repercute en su dinámica interna de desarrollo económico, y afecta a las condiciones de vida de su población.

La explicación estaría dada entonces por la orientación territorial precedida que asumen las políticas económicas internas, en la canalización de inversiones públicas y privadas, en el desarrollo de infraestructura vial y otros soportes materiales necesarios para el desarrollo, donde queda demostrado que dicho desarrollo no sólo depende de la canalización de inversión, sino de la irradiación de beneficios reflejados en la distribución del ingreso, junto con la consolidación de procesos económicos internos expresados en la conformación de grupos de capital, cuyo impacto territorial pueda sostenerse en el tiempo, con distribución del trabajo efectiva y mecanismos de inversión sostenidos (Delgadillo y Cortez, 2008).

En el caso de México, el desarrollo económico regional ha sido de tipo extractivo, es decir, corresponde a una estrategia donde una vez que la

explotación de un recurso entra a una fase declinante, por lo general, ese segmento espacial es excluido de las políticas de desarrollo, en el que la población entra también en un proceso de empobrecimiento, marginación o migración recurrente como puede ser el caso de la actividad minera, el turismo o la explotación forestal. Esta práctica ha generado, a lo largo del tiempo, una desconfianza mutua entre la población receptora de las decisiones gubernamentales que involucran a las regiones más pobres del país, por lo cual los proyectos de desarrollo, vinculados principalmente a la infraestructura, enfrentan dificultades de realización que retrasan proyectos de inversión.

Por ello la implementación del Plan Puebla Panamá como proyecto de desarrollo regional, por ejemplo, ocurrió dentro de un proceso que ha involucrado e involucra una serie de contradicciones regionales previas, alimentadas por los rezagos observados históricamente en la región Sur-Sureste del país. De esta región y de la propia naturaleza del PPP, se desprendieron la agudización de los conflictos sociales allí localizados, que llevaron a la sobrepolitización inicial del proyecto y a su posterior estancamiento. Pero también con el reconocimiento aceptado en lo general, de que representa la apuesta casi única que el gobierno federal ha establecido para vencer el rezago social presente de manera estructural en las regiones Sur y Sureste del país, responder a los compromisos con el capital internacional en la apertura de territorios estratégicos y garantizar que el país cumpla con su papel de articulador de la expansión económica y, por su nivel de desarrollo y organización superior a los países centroamericanos, como espacio bisagra de otros espacios regionales que se ubican fuera de su jurisdicción (Ornelas, 2006; Torres y Gasca, 2004).

La decisión de impulsar un tipo inédito de desarrollo regional transfronterizo, al menos desde la experiencia gubernamental nacional, no responde enteramente a la gestión de los gobiernos locales de México, ni de la región centroamericana, ni tampoco es competencia de un solo gobierno local. Esto obedece más bien a un cúmulo de intereses externos, los cuales requieren de esos territorios para relanzarlos hacia distintas vertientes del desarrollo y lograr la propia refuncionalización y competitividad de los capitales locales e internacionales, obedeciendo a las ventajas que hoy tienen los recursos naturales como bienes escasos.

Las estrategias del desarrollo regional seguidas para la región S-SE presentan una relativa similitud histórica en cuanto a objetivos, que no la hace diferente de lo que se proponía con el PPP. Desde las primeras décadas de este siglo se implementaron políticas de colonización y explotación territorial, particularmente en el caso del estado de Chiapas, mediante la entrega en explotación a particulares extranjeros, sobre todo alemanes, de territo-

rios alejados del centro de nuestro país. Esto, debido a las condiciones de explotación que dieron origen a la conformación de cacicazgos regionales, lejos de vincular a la región con el resto del territorio nacional, la llevó a un mayor atraso y aislamiento; sólo que ahora la estrategia contó con un espectro mayor y obedece a una política de desarrollo regional transfronteriza, en un ámbito territorial bilateral marcado por una serie de acontecimientos conflictivos en estas relaciones. Ello en contraste con las políticas inhibitorias del desarrollo regional en la frontera norte con Estados Unidos, donde lejos de favorecer mecanismos de cooperación regional se busca bloquear mediante la construcción de un muro transfronterizo.

Por ello, resulta vital medir la naturaleza de los proyectos de inversión y su posible impacto regional en el tiempo, como uno de los principales factores a considerar para cada uno de los países involucrados. Estos impactos pueden ser múltiples y diversos, y varían desde la cultura hasta el medio ambiente y la biodiversidad, pero el más importante, sin duda, se relaciona con el desarrollo regional y su expresión en el mejoramiento de los indicadores sociales. De todas formas, entre los aspectos más problemáticos de impacto se ubican: los energéticos, las áreas boscosas, la integración de núcleos rurales y urbanos, y el comportamiento de los grupos económicos de interés en las áreas consideradas, el desarrollo de infraestructura, así como las capacidades competitivas que se desarrollarían en las diferentes regiones consideradas dentro de aspectos tales como el laboral, el nivel tecnológico, energético y la capacidad articulada para generar expectativas de crecimiento con beneficio social, explotación racional de los recursos y armonía con la naturaleza.

Las escasas investigaciones al respecto son incipientes y se caracterizan por un sesgo empírico y discursivo sobre esta problemática regional, lo cual no ayuda a esclarecer las necesidades de desarrollo de las regiones que habían quedado relativamente fuera de las trayectorias y ejes de desarrollo territorial, impulsadas por el Estado a través de políticas públicas y definidas por los procesos de inversión del capital.

Las implicaciones socioeconómicas y los nuevos retos para las regiones con ventajas competitivas en recursos naturales, mercados laborales y posición estratégica, plantea la necesidad de desarrollar investigaciones que den cuenta de los procesos de reinserción global de las regiones, redefinición de circuitos económicos territoriales, avance de los procesos de integración comercial e impacto sobre el uso más extenso de recursos naturales estratégicos, las cuales tengan como soporte la explicación de las funciones que tiene el territorio en los nuevos procesos de desarrollo económico mundial, pero particularmente a partir de las restricciones que tiene actualmente el Estado para definir y ejecutar políticas que ayuden en la planea-

ción del desarrollo regional, tomando en cuenta la fragilidad que hoy en día tienen las fronteras frente al avance de los procesos globales del capital.

El avance del proceso de globalización, principalmente a partir de la década de los noventa, no sólo evidenció la fragilidad de las fronteras territoriales, también ha limitado las funciones del Estado nacional en lo que se refiere a la toma de decisiones que afectan al desarrollo interregional (Guillén, 2013). De esa manera, la planeación regional prácticamente ha desaparecido como componente de la política económica, no obstante, su función trascendente que, en el caso de México, cumplió duramente la posrevolución y el largo periodo de economía protegida, más allá del enfoque regulador o normativo de ésta.

La pérdida de importancia de la planeación regional y la inhibición misma del desarrollo regional en la política económica, es consecuencia del viraje dado en el modelo económico que, además de minimizar la participación del Estado en la economía interna, apuesta a la inversión extranjera directa como palanca de crecimiento y activadora de los procesos territoriales. El efecto actual de ello es la existencia de una estructura regional interna más polarizada en sus dinámicas de crecimiento, con mayores desequilibrios en la ocupación y el ingreso, con niveles distintos en la integración de las cadenas productivas regionales, con un crecimiento sectorial distorsionado y altamente dependiente del exterior en tecnología y una migración regional constante que inhibe el potencial competitivo del territorio, al menos en su componente del capital humano que se ve cada vez más amenazado por la inestabilidad y cambios en la economía mundial, y en los mercados de trabajo.

Si bien durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones predominó igualmente el enfoque sectorial en el desarrollo económico y regional, y la actividad industrial se concentró en las ciudades más grandes, la expansión de la obra pública que se manifestó en infraestructura, por su misma diversificación, tuvo un impacto positivo en el desarrollo regional.

La globalización y el modelo de economía abierta han profundizado las distorsiones del enfoque sectorial y acentúan las asimetrías regionales, aun al interior de los territorios más rezagados. Las escasas restricciones a la inversión extranjera permiten su orientación hacia nichos territoriales específicos de ciudades y regiones de mayor desarrollo, aunque en algunos casos se erigen como manchones de regiones pobres que la mayoría de veces obedecen a los ciclos volátiles del capital, por lo que no generan procesos sostenidos de desarrollo regional.

Por igual, los programas gubernamentales propician esas mismas distorsiones, al superponer el enfoque sectorial al regional, como se refleja en el Plan Puebla Panamá, en el proyecto de Escalera Náutica, en el Programa

Hábitat y aún en los Programas de Ordenamiento Territorial y el de las Microrregiones, donde se busca aprovechar mercados, consolidar procesos acordes a los procesos globales o aprovechar el paisaje escénico con el mismo criterio. Desde luego que se trata de una tendencia mundial acorde con las competencias regionales de la economía, pero que en nuestro caso se trata además de una extracción sin precedentes de los recursos y de un avance frenético sobre las reservas territoriales.

En la medida que los procesos globales conjugan localización territorial específica, inversiones en mercados potenciales y además una elevada incorporación tecnológica basada en flujos de información, se abona el debate de que la región no existe materialmente y todo se reduce a una visión virtual. Estos procesos son en buena medida resultados de la debilidad o indiferencia del Estado por el desarrollo regional. Surge así la primera gran interrogante: ¿sería que la región y el desarrollo regional son ahora un concepto vacío que requiere una nueva decisión y un nuevo redimensionamiento conceptual y pragmático?

El concepto clásico de región como delimitación espacial, resultado de un largo proceso de construcción de identidades y relaciones económicas, no ha sufrido grandes transformaciones. Lo que en todo caso ha cambiado son las intensidades en los ritmos de inversión que ahondan las desigualdades interregionales, establecen lapsos más o menos grandes al entorno mundial o se dirigen a nichos específicos dentro de las regiones, independientemente de su rango en el desarrollo. Esta nueva categoría territorial se denomina *clúster*, lo cual provoca ciertas distorsiones, pero no modifica la necesidad de propiciar procesos de desarrollo en todas las modalidades y en todas las escalas potenciales de la región, ni aislarlas de sus conexiones mundiales, incluyendo los espacios propiamente virtuales que se registran a partir de la deslocalización de la producción y de la inversión financiera.

De aquí se desprende un segundo grupo de preguntas: ¿debe cambiar radicalmente el modelo de desarrollo basado en las necesidades territoriales de la inversión externa?, ¿debe diversificarse el potencial de la región, mejorar su nivel competitivo con otras bases para ajustarse al modelo?, o bien, ¿debe construirse un nuevo modelo basado en la gestión autónoma del territorio, sus recursos y modalidades de inversión en el que se privilegie el enfoque local del desarrollo?

En cualquiera de estos escenarios, debe rencauzarse la política regional y, dentro de ella, la planeación regional como garante de los procesos de desarrollo. La planeación regional tradicional en México consideró modalidades temporales sexenales y el enfoque sectorial en el marco de un modelo económico cerrado. Una visión moderna de la planeación regional debe partir, además del reconocimiento a las reacciones inmediatas que

tiene el entorno interno a los cambios mundiales y a los procesos de inversión externa, también de los beneficios y las decisiones en todas las escalas regionales, desde una perspectiva de arraigo social y recapitalización del territorio.

Dicha visión podría romper con las fallas hacia un mejor equilibrio regional, presentes en la administración federal desde el inicio del siglo XXI, basada en la discriminación del territorio como factor de desarrollo, pero no de los recursos que contiene y con lo cual la inversión extranjera directa ha podido crear nichos regionales que profundizan las asimetrías, según la movilidad interregional del capital, junto con la discontinuidad territorial del desarrollo y finalmente a una falta de competitividad del país en la era en que se impone la región mundial como estrategia de mercado y sus efectos consecuentes en la organización de la producción.

UNA NUEVA LEGISLACIÓN A FAVOR DE TERRITORIOS Y REGIONES EN MÉXICO

En septiembre de 2016 se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), con el beneplácito de las dos cámaras legislativas: la de senadores en primera instancia y la de diputados en su definición final. El 28 de noviembre de 2016 se publica en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, con lo cual se pone en marcha esta nueva legislación que se encamina a ordenar el uso del territorio y de los asentamientos humanos, a reorganizar y planear el desarrollo de centros urbanos, ciudades y metrópolis, a reordenar la integración regional y urbano-rural del país, así como a prevenir riesgos para los habitantes que se encuentran establecidos en asentamientos irregulares.

Señala el artículo primero de la LGAHOTDU, que esta legislación es un ordenamiento de carácter público y de interés social, y de observancia general en todo el territorio nacional. Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto los siguientes aspectos:

- I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.
- II. Establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación,

CUADRO I
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO (LGAHOTDU)

Esta ley se orienta a ordenar el uso del territorio y los asentamientos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos. Se propone contribuir a prevenir riesgos para los habitantes que se encuentran establecidos en asentamientos irregulares en el país, ya que garantiza una efectiva congruencia en la planeación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y promueve en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos. Establece para todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos a partir de los derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales. También busca impulsar una adecuada accesibilidad que favorezca las relaciones entre las diferentes actividades urbanas, usos de suelo mixtos, compatibles y densidades sustentables, patrón coherente de redes viables primarias y efectiva movilidad urbana, que privilegie las calles completas de transporte público, peatonal, privado y no motorizado.

Esta legislación contempla crear el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual será la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. Asimismo, se desarrollará la “Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial”, la cual configuraría la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo, así como el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en la materia y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país

Dicha estrategia tendrá una visión con un horizonte a veinte años, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país

FUENTE: comunicado del Senado de la República, Ciudad de México, 29-IX-2016.

ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

- III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos.

- IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población.
- V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

Los principios de política pública que regirán esta nueva legislación son los siguientes: *i.* Derecho a la ciudad; *ii.* Equidad e inclusión; *iii.* Derecho a la propiedad urbana; *iv.* Coherencia y racionalidad; *v.* Participación democrática y transparencia; *vi.* Productividad y eficiencia; *vii.* Protección y progresividad del espacio público; *viii.* Resiliencia, seguridad urbana y riesgos; *ix.* Sustentabilidad ambiental, y *x.* Accesibilidad universal y movilidad.

La Ley establece la composición de dos tipos de órganos deliberativos cuya función es la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, locales, municipales y de índole urbano y metropolitano. El primero de estos órganos consultivos tiene una dimensión nacional y se denomina Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y es presidido por el secretario de la SEDATU; el segundo órgano corresponde a los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, que serán organizados y coordinados por los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

Para la formulación, seguimiento y aplicación de los objetivos de esta Ley se creará a partir de 2017 una instancia de planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, a la cual se le denomina Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, cuya función será instrumentar la política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales. Este nuevo sistema de planeación y regulación del ordenamiento territorial se apoyará de los siguientes instrumentos técnicos operativos: 1) Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; 2) Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 3) Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 4) Programas Metropolita-

CUADRO 2

LGAHOTDU, ÁMBITOS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO
AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)

La ley faculta a la SEDATU para, en coordinación con los otros niveles de gobierno, expedir Normas Oficiales que tengan como objetivo cuidar y aprovechar las zonas de valor ambiental no urbanizables, como lo son las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua. Entre las facultades que el proyecto de ley establece para esta Secretaría, destacan (artículo 8):

Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios.

Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y Equipamiento Urbano, para garantizar el Desarrollo Urbano sostenible.

Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.

Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas.

Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos

Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

FUENTE: comunicado de la SEDATU, 17-10-2016.

nos y de Zonas Conurbadas; 5) Gobernanza Metropolitana, y 5) Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Con esta nueva Ley se avanza en materia de planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano y regional con elementos jurídicos modernos que sustentan los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por

México en esta materia, entre ellos: hacer valer el derecho a la ciudad, concepto que busca que se puedan ejercer plenamente en la ciudad todos los derechos humanos, incluido el acceso a la vivienda digna. Y se reconocen los retos que representa el ordenamiento territorial, particularmente en zonas metropolitanas y la responsabilidad de su atención de manera concurrente, haciendo partícipe una efectiva interinstitucionalidad e intergubernamentalidad con criterios específicos para promover la coordinación y congruencia en los tres órdenes de gobierno para la planeación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los asentamientos humanos y centros de población.

UNA AGENDA PARA LA (RE)DEFINICIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON INCIDENCIA TERRITORIAL

Debido a que las regiones ya no responden a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino a manifestaciones espontáneas resultado de los avances tecnológicos y de los desequilibrios internos, por tanto, la política regional debe reorientarse y, dentro de ella, la planeación regional como garante de los procesos de desarrollo. Una propuesta de agenda que busque el desarrollo regional integral y el bienestar social debe considerar las siguientes directrices.

1) El desarrollo regional debe ser visto como respuesta a una demanda social que se exprese en políticas públicas, donde se vean reflejados los intereses locales desde una perspectiva de impulso de abajo hacia arriba. Este enfoque debe trascender a la visión sectorial territorializada del desarrollo que ahonda los desequilibrios regionales del país y conforma un esquema típico de regiones ganadoras y perdedoras, que con el tiempo han llevado a una fragmentación política del país debido a las desigualdades regionales que se expresan socialmente.

2) Es necesario discernir los alcances conceptuales que actualmente tiene la región dentro de las dinámicas territoriales. Un primer nivel de análisis debe partir ahora de la identificación del impacto en la región que tienen las diversas estrategias de desarrollo, las cuales cruzan diversas escalas: nichos geográficos, enclaves turísticos, distritos industriales, zonas urbanas e incluso las conexiones a nivel de dimensiones globales, donde diversos territorios se entrecruzan más allá de su contigüidad o delimitación administrativa.

3) Los esfuerzos de elaboración de la teoría regional reflejan como constante los procesos de reconfiguración regional y urbana, los cuales surgen de los desplazamientos del capital en el territorio, con impactos diferenciados según el avance del desarrollo local y la capacidad de soporte hacia el apro-

vechamiento de los factores externos que actúan en sentido positivo o negativo.

4) La actividad económica, que integra como ente regulador a la política económica de los países, induce procesos de reconfiguración regional. Como producto de ello, la región se especializa, se diferencia, fragmenta, margina; o bien queda como reserva temporal de los procesos de desarrollo. Esto, sin embargo, no representa un destino manifiesto para las regiones, aunque debe reconocerse que al quedar marginadas de esos procesos quedan también de los ciclos de expansión del capital.

5) En la medida que los procesos globales conjugan en sus estrategias de expansión la localización territorial específica de la inversión, con los mercados potenciales de consumo y una elevada incorporación tecnológica basada en los flujos de información, se abona al falso debate de que la región no existe materialmente y todo se reduce a una visión virtual del territorio. Estos enfoques son en buena medida resultado de la debilidad o indiferencia del Estado frente al fortalecimiento de los procesos de identidad regional, y un mal entendimiento de la soberanía nacional que debe partir de afianzar la defensa del patrimonio que contiene las regiones. Surge así una primera gran interrogante: ¿será que la región y el desarrollo regional conforman ahora un vacío que requieren un redimensionamiento conceptual y pragmático?

6) El concepto clásico de región como delimitación espacial es resultado de un largo proceso de construcción de identidades y de relaciones socioeconómicas que no ha sufrido grandes transformaciones. Lo que en todo caso ha cambiado son las intensidades en los ritmos de inversión que ahondan las desigualdades interregionales en la medida que se dirigen hacia nichos específicos de algunas regiones y ciudades, al margen de una visión estratégica del desarrollo local. De aquí surgen nuevas categorías territoriales que provocan distorsiones conceptuales, pero no modifica la necesidad de propiciar procesos de desarrollo en todas las modalidades y en todas las escalas potenciales de la región, pero sin aislarlas de sus conexiones mundiales, incluyendo los espacios propiamente virtuales que se registran a partir de la deslocalización de ciertos procesos de producción y de los flujos financieros. De aquí se desprende otro grupo de preguntas: ¿debe cambiar radicalmente el modelo de desarrollo basado en las necesidades territoriales de inversión externa?, ¿debe diversificarse el potencial de la región, además de mejorar su nivel competitivo con otras bases para ajustarse al modelo?, ¿debe construirse un nuevo modelo basado en la gestión autónoma del territorio y sus recursos con las nuevas modalidades de inversión? En cualquiera de estos escenarios debe plantearse la política regional como garante de los procesos de desarrollo.

7) La recuperación o encauzamiento de la política regional resulta indispensable en una nueva agenda regional en la medida que si bien las regiones con atraso económico quedan relativamente excluidas de las dinámicas globales, no involucra a todo ese conjunto regional. En algunas de ellas quedan todavía espacios amplios de reserva que presentan ventajas territoriales por su disponibilidad de capital humano, de localización geográfica estratégica para el movimiento de productos; pero además cuentan con atractivos adicionales en valor escénico, disponibilidad de recursos naturales hoy considerados escasos y valores culturales considerados en proceso de extinción.

8) El tipo de desarrollo que podemos entender como regional y que se pretende actualmente en México, se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no son recientes, ni como producto de una reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital a escala planetaria de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como reservas territoriales en determinados países y que se convierten, por su localización y disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y por esa vía, su incorporación de facto a los mercados globales.

9) Las implicaciones socioeconómicas y los nuevos retos para las regiones con ventajas competitivas en recursos naturales, mercados laborales y posición estratégica, plantea la necesidad de incorporar nuevas reflexiones teóricas que den cuenta de los procesos de reinserción global de las regiones, redefinición de circuitos económicos territoriales, avance de los procesos de integración comercial e impacto sobre el uso más extenso de recursos naturales estratégicos. Dichas reflexiones deben tener como soporte la explicación de las funciones que tiene el territorio en los nuevos procesos de desarrollo económico mundial, pero particularmente en el plano de las restricciones que presenta actualmente el Estado para definir y ejecutar políticas que ayuden en la planeación del desarrollo regional, tomando en cuenta la fragilidad que hoy tienen las fronteras frente al avance de los procesos globales del capital.

10) La política macroeconómica vinculada al favorecimiento de los factores exógenos del desarrollo que canaliza recursos sin control hacia nichos territoriales específicos, sobre todo para los mercados de las grandes ciudades, han reforzado desde otra perspectiva ese falso debate sobre la existencia o inexistencia de las regiones, lo cual sólo provoca afectaciones a la identidad, que como elemento de cohesión requiere estar presente en los procesos de desarrollo regional.

11) La región existe como proceso de construcción histórico social y se apeg a al paradigma de la transformación territorial que induce los procesos

de desarrollo. Las nuevas visiones conceptuales como las agrupaciones económicas tipo clúster, las regiones binacionales o las regiones virtuales, sólo refuerzan el enfoque dinámico del concepto de región, en torno a lo cual deben girar las nuevas construcciones teóricas, vinculando el desarrollo con el territorio y los actores sociales. Realizar estas aprehensiones, así como ubicar y explicar sus dinámicas, requiere de innovaciones metodológicas y manejo de escalas que revaloren los recursos y capacidades de gestión en esas dimensiones.

12) Una agenda regional debe considerar el debate entre los actores regionales, tanto desde la perspectiva de la gestión de recursos para el desarrollo, en términos de un tipo de desarrollo necesario, adecuado con los avances tecnológicos, pero considerando la capacidad de soporte de la región para absorber los cambios, sin que sometan el desarrollo de las regiones a una situación de inviabilidad.

13) Las regiones deben incorporar el criterio de competitividad en varios niveles: a partir de las posibilidades de aprovechamiento de los recursos del entorno local, pero también de la incorporación de recursos financieros externos que eleven la calificación y capacitación del capital humano para poder ser aprovechado permanentemente.

14) La perspectiva teórica del desarrollo regional debe expresarse en instrumentos de planeación regional destinado, sobre todo, a mejorar las condiciones sociales regionales más allá de los marcos asistenciales típicos, es decir, mediante el fomento de estrategias productivas y comerciales que desarrollen al mismo tiempo la educación ambiental y el cuidado de los recursos a través de su aprovechamiento, y el fomento a las identidades, de esa manera las estrategias deben contener criterios de evaluación certeros, cuyo principal factor de valoración sea el arraigo que se pueda conseguir de la población a su entorno.

15) Un nuevo planteamiento de desarrollo regional en México debe reconocer que a pesar de que éste es un proceso constante de encauzamiento de las perspectivas regionales, en nuestro caso se encuentra permanentemente en una fase inconclusa de concepción y aplicación, por lo que su agenda debe partir, a nuestro juicio, de tres premisas paradigmáticas básicas:

- a) La perspectiva y la prospectiva que hoy imponen, como demanda, la globalización de los mercados respecto al ahondamiento de las brechas regionales mundiales, al definir mediante los flujos de financiamiento y el redireccionamiento de la inversión transnacional, los destinos del desarrollo nacional que llevan hacia la consolidación del paradigma de regiones ganadoras y regiones perdedoras, sin que el Estado nacional, debido a la aceptación de condiciones de organismos

- supranacionales para impulsar políticas macroeconómicas restrictivas del territorio que incluye un bajo impulso a la obra pública, pueda ser capaz de implementar medidas de rescate de regiones segregadas tal y como se desprende del fracaso temporal de proyectos como el PPP, concentrándose predominantemente a la asistencia social focalizada que está muy lejos de resolver los problemas del desarrollo regional.
- b) Las limitaciones teóricas que tienen los procedimientos de evaluación, que a partir de las supuestas repercusiones negativas de anteriores experiencias de planeación regional derivadas de políticas públicas regionales de corte sectorial, han minimizado el aporte conceptual de experiencias valiosas, cuya continuidad hubiera servido para desarrollar infraestructura y para el fomento de esquemas de competitividad regional que hoy supondrían un mejor equilibrio económico en el país y también menos conflictos políticos y sociales.
 - c) El enfoque, el efecto y la perspectiva teórica limitada que presentan las actuales políticas públicas expresadas en planes y programas sin referente en las dinámicas históricas regionales y lejos de una perspectiva de sustentabilidad, adecuadas a las prioridades de factores exógenos, en cuyo diseño y operación el Estado asume apenas un papel gerencial y se convierte principalmente en facilitador de los procesos de inversión en nichos territoriales ventajosos, por lo que reduce sus estrategias a la promoción y gestión internacional de algunos atributos específicos de algunas regiones, sin una visión de desarrollo sostenida en el tiempo.

16) Una nueva agenda de desarrollo regional deberá partir en el futuro y considerando las contradicciones que generan para el desarrollo local, a los procesos de globalización, al menos de tres consideraciones: el potencial de desarrollo que puedan tener en ciertas coyunturas los ámbitos locales; los flujos exógenos que puedan alimentarlos, gracias a los mecanismos de distribución en sistemas de orden superior, o sea los que se logren por la atracción del mismo; y la capacidad endógena que pueda desarrollar ese ámbito local regional y que le permita desplegar toda la sinergia que es capaz de albergar.

17) Antes de ello deben resolverse una serie de interrogantes a nivel de diagnóstico. Entre ellas, que para aspirar a un nuevo tipo de desarrollo regional vinculado a las contradicciones de los procesos globales, la competitividad regional mundial, la sustentabilidad de los recursos regionales y los mecanismos de promoción y desarrollo local regional autogestivo, debe pensarse ya en un proceso de autonomía regional para el desarrollo. Para

ello, debe establecerse quién determina las autonomías regionales y cómo se conectan las regiones con intereses variados a partir de las estructuras del mercado mundial, en un marco competitivo y de intereses múltiples.

18) Si se considera al espacio como el soporte material objetivizado de la actividad económica, cómo deberán establecerse las competencias y compensaciones interregionales, cómo las vocaciones y especialidades productivas y cómo los factores de competitividad, tomando en cuenta las diversas escalas. Esto no sólo corresponde a un mero ejercicio metodológico, sino a un gran acuerdo que pasa por el respeto a los espacios de los diversos intereses que se manifiestan en el territorio y que pueden ser la base para una política de ordenamiento territorial.

19) Si es el caso que en un ambiente competitivo internacional y también en una perspectiva de desarrollo endógeno, las regiones a través de sus representantes locales compiten entre sí por atraer recursos al margen de un poder o un sistema de planeación supraregional, ¿cuáles deberán ser las bases de la planeación regional y cuáles los elementos a destacar dentro de las políticas públicas para alcanzar un mejor equilibrio regional?

20) Como base del diagnóstico, deberá aceptarse o no que las políticas públicas de contenido regional anteriores al paradigma de los procesos globales, lograron impactos distorsionados debido a que los subsidios gubernamentales para el desarrollo regional se canalizaron bajo un enfoque de fondo perdido, de tal manera que no puede rescatarse ninguna experiencia de esos momentos, sea porque son causantes de los desequilibrios actuales o porque se hicieron en un esquema de corrupción del financiamiento que no debe repetirse.

21) En el caso de México, durante el periodo vigente del modelo de economía protegida en casi cuatro décadas de mediados del siglo XX, las regiones —al igual que la economía— mantuvieron una fuerte dinámica de desarrollo impulsado por la obra pública, el desarrollo agrícola y la explotación de los recursos naturales. Esto se acompañó a la vez de un proceso de expansión industrial en las ciudades que actuaron como núcleos detonantes de diversas actividades regionales, este modelo dejó diversas enseñanzas que deben recuperarse a la luz de nuevos paradigmas que se sintetizan en definir el nuevo rumbo del país en una coyuntura de gran efervescencia regional.

CONCLUSIONES

En la actual fase de la economía, la planeación regional es pieza clave para lograr un desarrollo regional equilibrado e inclusivo para la sociedad, que

se materialice en un nivel de crecimiento económico que atienda las necesidades y demandas de la población en aumento. Debido a que en el proceso de desarrollo regional intervienen, desde distintas magnitudes, diferentes actores sociales, la planeación regional debe considerar la forma de participación de cada uno de ellos, sus potenciales, pero también los riesgos que enfrenta en la medida que la actual dinámica económica de mercados abiertos es tendiente a concentrar en regiones ganadoras las inversiones, y con ello los beneficios económicos y sociales que se derivan.

Debido a que las regiones ya no responden sólo a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino también a manifestaciones espontáneas resultado de los avances tecnológicos y de los desequilibrios internos, una visión moderna de la planeación regional debe partir del reconocimiento de las reacciones inmediatas que tiene el entorno interno a los cambios mundiales y a los procesos de inversión extranjera, pero también de reconocer los beneficios y las decisiones en todas las escalas regionales, desde una perspectiva del arraigo social y recapitalización del territorio.

En México, por tanto, la política regional debe reorientarse y, dentro de ella, la planeación regional como garante de los procesos de desarrollo. Una agenda teórica y de (re)definición del desarrollo regional dentro de las políticas públicas, debe asumir que el desarrollo regional hoy en día debe ser visto como una respuesta a una demanda social que se materialice en políticas públicas, donde se vean reflejados los intereses locales desde una perspectiva de impulso de abajo hacia arriba.

A partir de ese enfoque, se deben discernir los alcances conceptuales que actualmente tiene la región dentro de las dinámicas territoriales, debido a que las estrategias de desarrollo actualmente cruzan diversas escalas que van desde lo local a lo global, pero además desdibujan algunas delimitaciones, como son la político-administrativa. Una vez determinados los espacios de acción, se debe considerar el debate entre los actores regionales, tanto desde la perspectiva de la gestión de recursos para el desarrollo, en términos de un tipo de desarrollo necesario, adecuado con los avances tecnológicos, pero considerando la capacidad de soporte de la región para absorber los cambios, sin que sometan el desarrollo de las regiones a una situación de inviabilidad.

Además, la agenda de reconceptualización del desarrollo regional en México debe expresarse en instrumentos de planeación regional destinados a mejorar las condiciones sociales regionales mediante el fomento de estrategias productivas y comerciales que desarrollen la educación y sustentabilidad ambiental, el fortalecimiento de las identidades, pero también susceptibles de ser sujetos a criterios de evaluación, cuyo principal factor

de valoración sea el arraigo que se pueda conseguir de la población a su entorno.

Finalmente, el nuevo planteamiento de desarrollo regional en México debe reconocer que, aunque es un proceso constante y dinámico, actualmente se encuentra inconclusa la concepción y aplicación instrumental, por lo que se deben asumir tres premisas paradigmáticas básicas: *a)* la perspectiva y la prospectiva que hoy impone la globalización de los mercados y la ampliación de las brechas regionales mundiales, así como los impactos que tienen en el país; *b)* las limitaciones teóricas que tienen los procedimientos de evaluación; *c)* el enfoque, el efecto y la perspectiva teórica limitada, de la cual parten las actuales políticas públicas expresadas en planes y programas de planeación, que reflejan el desconocimiento de las dinámicas históricas regionales y no cuentan con una perspectiva de sustentabilidad.

RECOMENDACIONES

A continuación se enlistan algunas recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta en la construcción de una política de dimensión regional y territorial, y cuyos beneficiarios serían los pobladores de municipios y ciudades que esperan ser considerados como sujetos del desarrollo:

- 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 sentido de equidad, al mismo tiempo deben mantener el impulso que hoy tienen aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de crecimiento más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias dinámicas regionales.
- Las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar corresponsabilidad 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.
- Es preciso reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, intensidad y complejidad. Esta influen-

cia afecta procesos de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales deben 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 “vigilan” mutuamente y, por lo tanto, las exclusiones quedan evidenciadas. Ante ello, las políticas y la gestión del desarrollo regional obligan a acciones coordinadas en las que todos los niveles regionales se miran en un mismo espejo de la globalización.

- La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas, cuyo propósito se centre en reducir las 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 reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial) que favorezcan el intercambio regional y promuevan 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.
- 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 poder. 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 funcional de los recursos y los capitales nacionales (y regionales) en un sentido de estrategia competitiva respecto de los capitales externos que se apropian con una rapidez inesperada de los mercados locales, al interior de los cuales la competencia internacional les impone caminos de asociación que les permita redimensionar su participación en el marco de la globalización.
- Se hace urgente redimensionar las funciones de gobierno y el papel del Estado. Esta nueva dimensión no representa una vuelta al pasado, por el 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 cam-

bio 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 dinámicas de cambio territorial asociadas a la economía global, sin descuidar los intereses regionales. 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 específicos. 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 históricos, las condicionantes geográficas locales y los efectos territoriales no contemplados de las políticas sectoriales desreguladoras en boga. Situarse en una posición contraria que promueva la simple promoción económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentir local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que aspiran a ser integradas al modelo global, con posibilidades de crecer a ritmos más acelerados, y aquellos espacios que se quedan progresivamente a la zaga del modelo de vinculación internacional que insistentemente hoy se pregona.
- Finalmente, se debe 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. Frente a estos procesos, una forma de contrarrestar sus efectos desestructurantes se hace necesario 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 dimensionen la multisectorialidad territorial como sustento del nuevo desarrollo regional que el país requiere.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. (1999), “La cuestión regional y la integración internacional de México, una introducción” en *Estudios Sociológicos*, núm. 51, El Colegio de México, México, pp. 611-631.
- Albuquerque, F. (2011), *Estrategias para el desarrollo económico local, modulo 3*, publicado online 21 de febrero, <www.asocam.org/.../883ee25b1393f4d445a846bf52764d0d.ppt>.
- Anta, S.; Arreola, A., González, M.A, y Acosta, J. (compiladores) (2006), *Ordenamiento Territorial Comunitario, Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.
- Armenta, G. (2014), “Cuál es la situación real de los Pueblos Mágicos”, en *Revista Forbes*, disponible en <<http://www.forbes.com.mx/developan-mis-terios-de-los-pueblos-magicos/>>, 18 de julio de 2014.
- Banco Mundial (2016), *Un modelo de México para el mundo*, disponible en <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>>, consultado el 1 de julio de 2016.
- Barkin, D. y King, T. (1975), *Desarrollo económico regional, enfoque por cuencas hidrológicas de México*, Siglo XXI Editores, México.
- Bassols, Á. (1983), *México Formación de Regiones Económicas*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Bassols, Á. (1999), “Investigaciones urbanas y regionales de México, ¿para conocer o transformar una realidad?”, en Humberto Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, México.
- Berdegúe, J.; Franco, G., Gordillo, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Yúnez-Naude, A. (2015), *Territorios Productivos, Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*, Serie documentos de trabajo no. 131, Grupo de trabajo, Desarrollo de Cohesión Territorial, Santiago, Chile, RIMISP.
- Boisier, S. (2005), “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 86, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2009), “El retorno del actor territorial a su nuevo escenario”, *Revista Ambienta*, núm. 89, diciembre, pp. 112-141.
- Brambila, C. (2015), “Factores relacionados con la pobreza en México, 1992-2013”, en C. Brambila, *Prioridades de investigación sobre pobreza y desarrollo*, México, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, ITESM, pp. 79-96.
- Bustamante, C. (1986), “Teorías del desarrollo regional y la política en México, Hacia una planeación regional mexicana”, en *Problemas Del*

- Desarrollo*, núm. 66/67, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp. 101-113.
- Camagni, R. (2008), "Towards a concept of territorial capital", en R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*, Springer, Berlin, disponible en <www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/.../territorial_capital_masst.pdf>.
- Camargo, M.G. (2007), "Desarrollo endógeno local", documento de trabajo, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, disponible en <<http://gabrie.laterritorio.blogspot.com/2007/04/desarrollo-endogeno-local-i.html>>.
- Capello, R. (2006), "La economía regional tras cincuenta años, desarrollo teóricos recientes y desafíos futuros", en *Investigaciones Regionales*, núm. 9, Asociación Española de Ciencia Regional, España, pp. 169-192.
- Cárdenas, A. y Hernández, E. (2017), "Problemas del desarrollo regional en México", en *Investigación Económica*, núm. 127, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 499-517.
- CEMAT (2006), *Declaración de Lisboa, Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, Puentes a través de Europa*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), 26-27 de octubre, Lisboa, Portugal.
- CEPAL-ONU (2004), *El Plan de Acción Regional de América Latina para los Asentamientos Humanos*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Delgadillo, J. (2004), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, CRIM/UNAM, México.
- Delgadillo, J. (2005), *El ordenamiento territorial en el marco de la planeación territorial del país*, (Documento de discusión), SEDESOL, México, septiembre.
- Delgadillo, J. (coord.) (2008), *Política territorial en México, Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, SEDESOL, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.
- Delgadillo, J. y Cortez, H. (2008), "Alcances del ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo, Elementos conceptuales", en Javier Delgadillo (coordinador), *Política territorial en México, Hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en el territorio*, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, México, pp. 47-95.
- Delgadillo, J. y Torres, F. (2011), *Estudios regionales en México, Aproximaciones a las obras y sus autores*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2014), *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos*, 26 de septiembre de 2014.

- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2014), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018*, Secretaría de Gobernación, México, 30-04-2014, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2015), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos para el ejercicio fiscal 2016*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/SECTUR_30122015_01.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2016), *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439557&fecha=01/06/2016>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2016), *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, 28-11-2016, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf>.
- Farinós, J. (2015), “Desarrollo territorial y gobernanza, refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica, Un intento de aproximación fronteriza”, en *Desarrollo Regional em debate*, vol. 5, núm. 2, jul./dez, pp. 4-24.
- Farinós, J. (2008), “Gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible, estado de la cuestión y agenda”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 46, pp. 5-32.
- Ferreira, H. (2005), *Construir las regiones, Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala, México.
- García, Diego y Guerrero, H.R. (2014), “El programa Pueblos Mágicos, análisis de los resultados de una consulta local ciudadana, El caso de Cuitzeo, Michoacán, México”, en revista *Economía y Sociedad*, núm. 31, julio-diciembre.
- García, F. (2010), “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, en *Investigaciones Geográficas*, núm. 71, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 102-121.
- Garza, G. (1999), “Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 2, El Colegio de México, México, pp. 269-311.
- Gasca, J. (2009), *Geografía regional, La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*, Instituto de Geografía de la UNAM, México.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo*, visto el 16 de junio de 2016 en <<http://pnd.gob.mx/>>.
- Guillén, H. (2013), “México, de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, en *Comercio Exterior*, núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, pp. 34-60.

- Helmnsing, A.H.J. (1999), “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, en *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 25, núm. 75, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Helmnsing, A.H.J. y Fonseca, P.E. (2011), “Institutional political economy of local development: two stories of tourism in Brazil”, en *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 37, núm. 110, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hildenbrand Scheid, A. (2006), “Las redes de cooperación entre ciudades, la experiencia europea”, en Alex Tarroja y Roberto Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio, Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputación de Barcelona.
- Hildenbrand Scheid, A. (2017), *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas, Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colección Desarrollo Territorial.
- Hoyos, E. y Hernández, O. (2008), “Localidades con recursos turísticos y el Programa Pueblos Mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad, Los casos de Tepetzotlán y Valle de Bravo en el Estado de México”, en *Quivera*, vol. 10, núm. 2, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 111-130.
- Iracheta, A. (1997), *Planeación y desarrollo, una visión de futuro*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Levy, S. (2006), *Pobreza y transición democrática en México*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Massiris, Á. (2006), *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia.
- Mercado, A. (2005), *Perspectivas de la OCDE sobre los procesos territoriales en México* (mimeo), México.
- Montes-Lira P.F. (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- NASCO (2013), *Sistema Nacional de Corredores Logísticos* (Presentación), visto el 30 de noviembre de 2016 en <<https://prezi.com/pkby6hd1phzx/copy-of-nasco-y-sncl/>>.
- Ochoa, F. (2005), *Líneas estratégicas para el ordenamiento y desarrollo territorial del país*, SEDESOL, México.
- Oportunidades (2012), *Reglas de operación del Programa Oportunidades*, México, SEDESOL.

- Ornelas, J. (2006), “El Plan Puebla-Panamá y la globalización neoliberal”, en *Aportes, Revista de La Facultad de Economía-BUAP*, núm. 21, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, pp. 137-155.
- Polése, M. (1998), “Economía urbana y regional, introducción a la relación entre territorio y desarrollo”, Libro Universitario Regional, Costa Rica.
- Prospera (2015), *Reglas de operación del Programa Prospera* (Programa de Inclusión Social), México, SEDESOL.
- Rojas, C. (2005), “Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en materia de Desarrollo Regional”, Senado de la República, México.
- Sánchez, A. (2012), “Las teorías del desarrollo regional”, en Adolfo Sánchez Almanza (coordinador), *El desarrollo económico de las regiones medias en México*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Sánchez, G. (2011), “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 86, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Biblioteca Jurídica Virtual <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Sánchez, M.T.; Bocco, G. y Casado, J.M. (coords.) (2013), *La política de ordenamiento territorial en México, de la teoría a la práctica*, UNAM, SEMARNAT, INECC, México.
- Sánchez, M.T.; Casado, J.M. y Bocco, G. (2013), “La política de ordenamiento territorial en México, de la teoría a la práctica, Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro”, en Sánchez, M.T., Bocco, G. y Casado, J. M. (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México, de la teoría a la práctica*. UNAM, SEMARNAT, INECC, México.
- Secretaría de Comunicación y Transportes (SCT), Secretaría de Economía (SE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013), “Definición de un sistema nacional de plataformas logísticas y plan de implementación”, Resumen ejecutivo del proyecto *Sistema nacional de plataformas logísticas de México*, visto el 12 de junio de 2016 en <<http://www.elogistica.economia.gob.mx/swb/work/models/elogistica/Resource/12/1/imagenes/ResEjecProyectoSNPLM%C3%83%C2%A9xico.pdf>>.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2015), *Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, 2013-2018*, visto el 16 de junio de 2016 en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf>.
- Secretaría de Turismo (SECTUR) (2015), *Pueblos Mágicos, Reglas de operación*, Secretaría de Turismo, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE) (2006), *Manual del proceso de ordenamiento ecológico*, México, D F, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.
- Senado de la República (2009), “Iniciativa de dictamen de la Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional y de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, *Gaceta Parlamentaria*, LX Legislatura, 15 de diciembre de 2005, Ciudad de México (consulta electrónica octubre de 2009).
- Torres, F. (2013), “Pioneros del conocimiento regional en México”, en Carlos Bustamante Lemus (director), *Desarrollo regional en México, Hacia una agenda para su desarrollo económico y social con sustentabilidad*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM/Universidad Autónoma de Aguascalientes/Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. México, pp. 23-46.
- Torres, F y Gasca, J. (2004), “El Plan Puebla-Panamá, Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial”, en *Problemas del Desarrollo*, núm. 138, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp. 35-56.
- Torres, F y Rojas, A. (2015), “Política económica y política social en México, desequilibrio y saldos”, en *Problemas Del Desarrollo*, núm. 182, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp. 41-66.
- Torres, M. (1999), “Planeación y desarrollo territorial, metodología para su diseño”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 3, Universidad Austral de Chile. Chile, pp. 141-158.
- Valenzuela, A. y Saldaña, C. (2012), “Identidad, estructura barrial y control social del espacio en Tepoztlán, Morelos”, en *Topofilia*, vol. 3, núm. 1, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, disponible en, <<http://topofilia.net/tresluaem>>.
- Vázquez-Barquero, A. (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Vázquez-Barquero, A. (2011), *Innovación, competitividad y desarrollo territorial*, Conferencia dictada el 28 de abril de 2011, en El Colegio de la Frontera (COLEF), Tijuana, México, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=9XsyBAXN1qE>>.
- Wang, X. y Vom Hofe, R. (2007), *Research Methods in Urban and Regional Planning*, Springer, Nueva York.
- Wong, P. (2010), “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial, retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, *Revista Estudios Sociales*, número especial, enero de 2010, Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo, Hermosillo, México.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y ASIMETRÍAS REGIONALES. HACIA UN DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

CARLOS BUSTAMANTE LEMUS*

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este capítulo es mostrar que las políticas económicas estructurales aplicadas en México a partir de la crisis financiera del año 1982 y que siguen vigentes con toda su ortodoxia neoliberal, prácticamente han soslayado las necesidades y problemas regionales. Centraron su atención en mantener los compromisos de pago a los acreedores internacionales y, al acatar las condiciones impuestas por la banca internacional, se han focalizado principalmente en estrategias sectoriales con apertura al capital extranjero y a ciertos sectores económicos domésticos vinculados a las esferas altas del gobierno con un enfoque hacia el exterior. Esto ha traído consecuencias graves para las diversas problemáticas regionales de nuestro país, ocasionando grandes disparidades en la distribución de la riqueza generada, en donde grandes sectores de la población y del territorio mexicano quedan casi totalmente excluidos de los beneficios del crecimiento económico, provocando con ello que vastas zonas del país se estén degradando en los ámbitos sociocultural, económico y ambiental; todo lo cual atenta seriamente contra el presente y futuro patrimonial de la Nación en su conjunto. Frente a estas realidades, en este capítulo se proponen una serie de políticas públicas y acciones para el desarrollo, cuyo sustento está en los potenciales de desarrollo que algunas de las regiones de México presentan y que sólo con la voluntad política de nuestros políticos y gobernantes, con una adecuada gestión y coordinación con los capitales locales, regionales y estatales y la participación de la población residente local, pueden conducir al país por una senda de crecimiento sustentable y de desarrollo sostenido con bienestar social.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

ESTRUCTURA GENERAL DEL ESTUDIO

Se parte de una somera definición de lo que debe entenderse por políticas estructurales para después explicar en qué ha consistido la política de ajuste estructural basada en el paradigma neoliberal de la globalización. Se presentan algunos indicadores que intentan reflejar los cambios y efectos nacionales y regionales que han producido. Se muestran igualmente algunas evidencias acerca de las estrategias de política territorial y presupuestal a través de las cuales los gobiernos mexicanos continúan explotando y deteriorando el medio ambiente en los diversos territorios en donde localizan sus proyectos de infraestructura y equipamiento para el beneficio de ciertos grupos y sectores de inversionistas, a costa de numerosos pobladores y trabajadores locales, quienes son desplazados y despojados de los espacios territoriales tradicionalmente aprovechados para su subsistencia.

Se quiere mostrar el hecho de que el paradigma de libre mercado aplicado en México a ultranza ha dejado al libre juego de las fuerzas del mercado capitalista la concentración de las inversiones extranjeras directas en aquellas zonas que ya mostraban una dinámica de desarrollo; escasamente se han atendido nuevas localizaciones que pudieran tener también potencial para su crecimiento, pero han permanecido en el atraso por la falta de apoyos financieros de una banca de desarrollo agiotista, que obedece más a la redituabilidad de corto plazo. Se intenta mostrar también cómo las burocracias gubernamentales estatales y municipales, cada vez más apartadas de los intereses de su base social, hacen un uso dispendioso de los recursos presupuestales públicos y mal administrados, práctica mostrada a través de su creciente endeudamiento y sus presupuestos fiscales deficitarios.

Tales acciones de la política pública “a la mexicana” están siendo restringidas por una percepción muy limitada de lo que significa el desarrollo sustentable y la soberanía nacional; percepción que se ha visto además distorsionada por un desconocimiento y desinterés por las necesidades de la población en general y por mantener al margen la participación social efectiva de los actores sociales que están envueltos en las políticas. Este desprecio por la población trabajadora y empresarios comprometidos con el mercado interno se agrava por la falta de sensibilidad los gobiernos mexicanos, que no han entendido que una de las principales fuerzas con las que cuenta nuestro país es la población, con sus capacidades endógenas para sobrevivir por años y adaptarse ante los embates de políticas adversas o ajenas al interés económico y social nacional. Si reconocieran y aceptaran lo anterior, dichas fuerzas endógenas podrían ser importantes aportes y generadores de crecimiento para el cambio estructural que realmente necesita nuestra población mexicana.

DEFINICIÓN DE POLÍTICAS ESTRUCTURALES

Por políticas estructurales entendemos a todas aquellas acciones sistemáticas y premeditadas del aparato gubernamental que tienen como objetivo transformar cualitativamente la base económica y social sobre la que se sustenta la vida de una nación o región. En este sentido, las políticas macroeconómicas de corte neoliberal adoptadas por el gobierno de México desde la crisis de 1982, tiene su base en el programa de ajuste estructural diseñado por el Banco Mundial en la década de los años setenta del siglo XX, con la que los gobiernos de este país se comprometieron a cambiar la base económica, política y social con la que se había sustentado nuestro país por más de 40 años bajo el paradigma de la sustitución de importaciones y con resultados que hasta ponen en duda la efectividad de sus políticas.

CARACTERIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL PUESTO EN PRÁCTICA POR LOS GOBIERNOS MEXICANOS

En México, dicho modelo neoliberal ha sido implementado por sus gobiernos con un alto grado de ortodoxia desde finales del año 1982 como resultado de la crisis financiera, manifestada por un riesgo de no pago de la deuda externa del gobierno mexicano, derivada por un fuerte desperdicio de recursos en gastos sin acumulación de capital, el cual generó un grave endeudamiento interno y externo que produjo un giro radical en la política económica mexicana al aceptar las condiciones de los acreedores internacionales representados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la firma de la renegociación de esa deuda, con el compromiso de aplicar el Programa de Ajuste Estructural (PAE).

MUCHO SE HABLA DE CAMBIOS Y AJUSTES ESTRUCTURALES,
PERO ¿EN QUÉ CONSISTÍA DICHO PAE?

Yagci (1985), consultor del BM, explicaba que los orígenes de la puesta en marcha del PAE en muchos países en desarrollo era producto de los efectos negativos de los modelos de crecimiento económico basados en la sustitución de importaciones, el que por más de tres décadas reprodujeron los gobiernos nacionales de los países en desarrollo; a eso se suman las administraciones ineficientes que fueron incapaces de manejar asuntos financieros. Estos factores, aunados a las condiciones recesivas del sistema

capitalista mundial, llevaron a muchos de esos países a aumentar su deuda pública con los grandes capitalistas mundiales.

El PAE, por lo tanto, fue diseñado por el BM, tomando como experiencia los programas de estabilización creados por el FMI en los años setenta, pero tratando de dar más certeza de regularización a los países deudores y seguridad en sus pagos a los acreedores. Se entendía como una forma de apoyo para las políticas y los cambios institucionales necesarios en los países deudores, de tal manera que pudieran mantener tanto sus tasas de crecimiento como la viabilidad de su balanza de pagos a mediano plazo (Yagci, *op. cit.*).

Este autor distingue tres grandes políticas de ajuste estructural: 1) reducción de gastos internos, mediante aumentos en el producto o en el ahorro. Aunque en la práctica esto implica reducciones en el producto, en la inversión y, por lo tanto, un mayor crecimiento; 2) cambio en la estructura del gasto, el cual intenta cambiar el producto de bienes de consumo interno al sector de bienes comercializables para promover las exportaciones y sustitutos de importación. Este tipo de política (parecida a la estrategia de sustitución de importaciones) garantizaría costos menores con respecto a la política de reducción del gasto público y privado, aunque llevaría más tiempo obtener resultados; y 3) financiamiento externo, que la mayor parte de las veces implica solicitar créditos al capital extranjero. Esta última medida se considera apropiada sólo para desequilibrios de balanza de pagos transitorios, pero no para desequilibrios financieros persistentes, pues ocasionaría una mayor inestabilidad económica (*ibid.*:8).

Yagci destaca como condiciones básicas para el ajuste estructural dos cosas: la liberalización de los mercados y la relación de intercambio entre empresas industriales y economías nacionales. Ambas están fusionadas en una: la economía mundial. Lo anterior deberá lograrse con la desaparición de las barreras a la importación, la liberalización del control de precios y la eliminación de los subsidios a las importaciones, a los industriales y a los consumidores en general, excepto en algunas áreas estratégicas básicas (*ibid.*, subrayado de CBL).

Todos los postulados económicos planteados por el PAE, si bien parecen tener una lógica económica, se han aplicado en México, como ya se decía, con un alto grado de ortodoxia. Primero para ganar la confianza crediticia ante la banca internacional, pero más que recomponer el rumbo de la economía mexicana en su conjunto, ha sido aprovechado para dar una apertura al gran capital privado trasnacional y doméstico, pero sin capitalizar el país ni redistribuir la riqueza generada entre los pequeños y medianos empresarios mexicanos, ni mucho menos mejorar las condiciones socio-eco-

nómicas de los trabajadores y sus familias. Enseguida mostraremos algunos casos que podrían ilustrar lo observado y expresado.

¿QUÉ HA PASADO CON EL APARENTE ADELGAZAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO?

Dentro de las principales recomendaciones contenidas en el PAE estaban la contracción radical del gasto público para generar ahorro interno. Por ello, se recomendaba, entre otras cosas, un decidido programa de privatización de las empresas estatales, paraestatales y desconcentradas a través de la venta al sector privado; así como un menor endeudamiento. Bueno, pues observemos el cuadro 1 y las subsecuentes consideraciones:

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL,
COMO RESULTADO DE LA PRIVATIZACIÓN: 1982-2000

<i>Concepto</i>	1982 ⁽¹⁾	1988 ⁽¹⁾	1994 ⁽²⁾	2000 ⁽²⁾
Organismos descentralizados	102	89	81	74
Empresas de participación mayoritaria	744	252	106	80
Fondos de fideicomiso	231	71	28	21
Empresas de participación minoritaria	78	0	0	0
En proceso de privatización	n.a.	n.a.	363 ⁽³⁾	274 ⁽⁴⁾
Nuevas EPE creadas	n.a.	n.a.	48 ⁽³⁾	78 ⁽⁴⁾
EPE existentes al final de año	1,155	412	215	175

FUENTE: elaboración propia, basado en: 1) Ángeles, 1997: 45; 2) Presidencia de México, 2000; 3) suma de las EPE registradas de 1990-1994; y 4) suma de las EPE registradas entre 1995 y 2000.

El economista E. Sacristán (2006), por su parte, identifica tres etapas principales en el proceso de privatización: la primera, de 1984 a 1988, en la cual se realiza la privatización de empresas de diversa índole y actividad (294 liquidaciones y extinciones, 72 fusiones, 25 transferencias y 155 empresas vendidas al sector privado o al sector social); la segunda, de 1988 a 1995, periodo en el cual se realiza ya una privatización a fondo de varios sectores importantes como los de la siderurgia, aeropuertos y líneas aéreas, la banca comercial y los teléfonos (algunos de ellos que podrían considerarse como

estratégicos para el país, según el enfoque nacionalista de algunos países desarrollados, pero que el gobierno mexicano no defendió ni ha querido defender);¹ y la tercera, de 1995 a 2000, en donde se profundiza aún más en el proceso de privatización y “entrega” al gran capital privado, y se realizan cambios institucionales para vender (“concesionar”, según la jerga oficial) los ferrocarriles y la comunicación vía satélite (Sacristán, 2006:64).

MANEJO POCO RESPONSABLE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Este autor concluye su análisis sobre las privatizaciones diciendo que si se revisan los objetivos que se enunciaron en su momento para justificar las privatizaciones,² entonces veremos que, sobre todo los tres primeros objetivos, difícilmente se han cumplido. Esta aseveración se basa en las siguientes consideraciones: 1) importantes absorciones de deuda a fondo perdido que debió hacer el Estado para poner en condiciones de posible venta las empresas públicas; 2) las pérdidas subsecuentes y las absorciones de pasivos posteriores a la privatización (por ejemplo: bancos, ingenios azucareros y aerolíneas); y 3) ha habido casos en que los ingresos que se enteraban directamente al fisco, como el caso de los aeropuertos, desaparecieron contra futuros ingresos vía el impuesto sobre la renta, los cuales difieren mucho por las posibilidades de amortizar los valores de compra y las inversiones.

Como puede observarse, en las tres primeras administraciones presidenciales en las que inició el PAE, se emprendió un decidido proceso privatizador de empresas y organismos paraestatales y descentralizados; y en los años noventa y hasta inicios del presente siglo se anunciaba ya un fuerte número de más privatizaciones; y también se volvía a la práctica de crear un número creciente de nuevas Empresas de Participación Paraestatal (EPE) y fideicomisos. Esto posiblemente se debe a que resulta más complicado auditar y controlar el ejercicio de sus recursos públicos asignados, muchos de ellos que son desviados hacia otros fines no justificados económica o socialmente.

Si continuamos revisando algunos de los principales objetivos en la aplicación de un PAE, además del supuesto esfuerzo privatizador y del adelgazamiento del gasto público para optimizar el crecimiento económico con

¹ Nota personal del suscrito en el paréntesis.

² Fortalecer las finanzas públicas, canalizar adecuadamente los recursos del sector público hacia las áreas estratégicas y prioritarias, eliminar los gastos y subsidios no justificables —desde el punto de vista social y económico—, promover la productividad de la economía transformando parte de esta tarea al sector privado, mejorando la eficiencia del sector público, disminuyendo la estructura de éste y promover la modernización del aparato productivo.

la modernización del aparato productivo, entonces veremos que la mayor parte de ello difícilmente se ha cumplido. Lo anterior por las siguientes consideraciones:

Los ingresos fiscales

El citado especialista Sacristán (*op. cit.*) estima que los ingresos recibidos por la privatización fueron rebasados considerablemente por los gastos realizados por el Estado, a costa de la carga tributaria que gradualmente ha sido trasladada a la ciudadanía en general (uno de los casos más escandalosos es el del FOBAPROA), sobre todo a la clase trabajadora, a la que se mantiene con salarios y prestaciones cada vez más devaluadas.

Importantes absorciones de deuda privada y pasivos subsecuentes del sector público continuamente se realizan a través de las reformas fiscales que el Ejecutivo propone y el Congreso de la Unión autoriza, en donde se crean nuevas cargas tributarias al aparato productivo y se mantienen continuamente incrementos en el ingreso público; mientras tanto, a la clase trabajadora cautiva se le mantiene con incrementos salariales anuales realmente pírricos. Ejemplos de ello: impuestos a la adquisición de automóviles nuevos, a la tenencia anual de los mismos, a las gasolinas, diésel, gas; a las nóminas de los empresarios; incrementos periódicos al precio de los combustibles sin una justificación convincente (contra la lógica del mercado internacional de los hidrocarburos); pagos por los derechos en el uso de caminos, puentes y autovías rápidas; incremento anual en el costo de los servicios públicos prestados, los cuales siempre se calculan por arriba de las tasas de inflación real; etcétera.

A manera de ilustración, podemos decir que, del año 2010 al 2018, los ingresos como porcentaje del PIB han representado un promedio anual entre 22.3 y 23.6% del PIB, y se espera todavía un mayor incremento para el 2018. En números absolutos podremos comparar en estos dos últimos años el valor de los ingresos tributarios y los no tributarios (cuadro 2):

En cuanto al gasto público

Mientras que los ingresos se incrementan considerablemente de manera anual, el gasto corriente se incrementa por el aumento de la burocracia del Estado. En contrapartida, en dichas reformas fiscales nunca se incorpora la necesidad de controlar ni evaluar el destino y uso del gasto público autorizado anualmente. Por ejemplo, el porcentaje promedio anual del Presupuesto de Egresos de la Federación que dedica el sector público a gasto de inversión no excede ni al 25%, mientras que su gasto corriente ha ido en

CUADRO 2
INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL:
2017 Y 2018 (P) (EN MILLONES DE PESOS Y VARIACIÓN REAL)

<i>Conceptos</i>			
<i>1. Ingresos tributarios</i>	<i>LIF 2017</i>	<i>ILIF 2018</i>	<i>%</i>
ISR	1,425,802.00	1,562,198.00	4.6
IVA	797,654.00	876,936.00	4.9
IEPS	433,890.00	430,027.00	-5.4
Otros	82,021.00	92,570.00	7.7
Subtotal:	2,739,367.00	2,891,732.00	
<i>2. Ingresos no tributarios</i>			
Aprovechamientos	86,713.00	114,799.00	26.3
Derechos	44,757.00	46,400.00	-1.1
Otros	6,017.00	6,463.00	2.5
Subtotal:	137,487.00	167,662.00	

FUENTE: SHCP, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Ingresos de la Federación. Octubre 19, 2017.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL: 2010-2018
(EN MILES DE MILLONES DE PESOS)

<i>Concepto</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>	<i>2018^(P)</i>
Gasto corriente	2,566.00	2,816.80	3,263.40	3,104.90	3,137.00
Gasto de inversión	814.80	862.40	1,021.00	615.60	594.70
Total	3,380.80	3,679.20	4,284.40	3,720.50	3,731.70

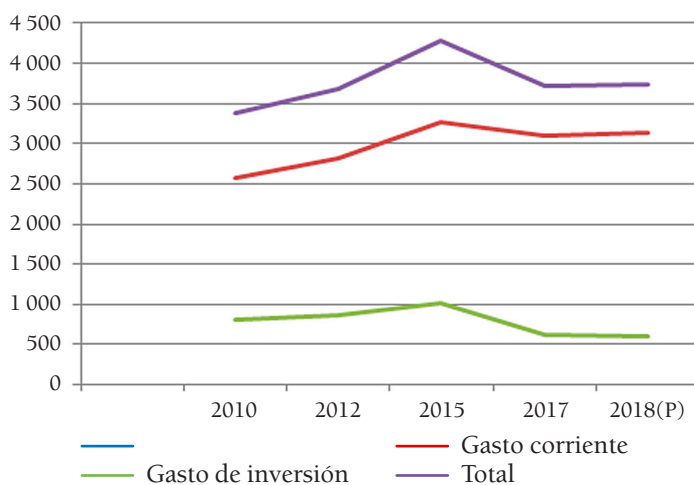
(P) = Presupuesto. **Advertencias:** *a*) el gasto corriente crecería para 2018 en 1.0% en términos reales, mientras que *b*) el gasto de inversión se estima que disminuya en 3.4% en términos reales.

FUENTE: SHCP, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Gasto Público PPEF 2018, Octubre 19, 2018.

aumento, acrecentando la burocracia del Estado (véase cuadro 3, con los PPEF periódicos).

Como puede observarse en el cuadro y la gráfica anteriormente referidos, el gasto corriente se ha venido manteniendo crecientemente, mientras que el gasto de inversión crece de manera menos que proporcional y aún

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL: 2010-2018
(EN MILES DE MILLONES DE PESOS)



FUENTE: SHCP, *op. cit.*

decrece considerablemente a partir del 2015; en el 2017, éste equivalía a solamente el 16% del gasto total programable, mientras que el gasto corriente representaba el 84% del mismo GTP. De esta manera podríamos derivar las asignaciones tan exiguas que se dedican a las inversiones públicas que tan urgentemente el país requiere para realmente buscar un crecimiento y desarrollo.

En lo referente a los niveles de gasto y endeudamiento públicos y privado, los cuales se mantuvieron ligeramente moderados en los primeros años de implementado el PAE, en la década de los noventa comenzaron a mostrar nuevamente una tendencia creciente. Por ejemplo, a finales del sexenio del presidente Salinas (1988-1994), ya se habían creado 48 nuevas empresas de participación estatal, EPE (S. de la Presidencia, 1994) y seis años después —a finales de la administración del presidente Zedillo (1994-2000)—, se registraban 78 nuevas EPE (S. de la Presidencia, 2000).

La deuda pública

Por lo que se refiere a la deuda pública, podemos señalar que el saldo de la deuda pública interna del gobierno federal en el año 2002 era de 821 286 millones de pesos y, ya para finales del año 2010 había crecido a 2 808.9 millones de pesos, lo cual representaba un 20.2% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Mientras que para el caso de la deuda externa neta del go-

bierno federal en los mismos años, creció de 75 934.8 millones de dólares (USD) a 104 955.1 mdd (SHCP, 2010); para el siguiente año (2011) ya había crecido a 113 631.6 y para diciembre del 2016 ya era de 177 692.5 mdd (SHCP, 2017).

La atención prioritaria que se ha dado al control de los indicadores macroeconómicos establecidos en el PAE ha requerido orientar una gran parte del producto generado hacia el pago de la deuda externa e interna, más no particularmente para generar mayor ahorro interno y redistribuir la riqueza entre aquellos sectores sociales y de producción que se han quedado al margen de los beneficios de la reestructuración, sino principalmente para generar una imagen hacia el sistema bancario internacional y poder acceder a nuevos y mayores créditos. Precisamente ello lo podemos observar en el creciente endeudamiento externo, pero sin que se observe un considerable encausamiento hacia el crecimiento y desarrollo de zonas marginadas estructuralmente, en sectores de la actividad económica que son básicas para el mejoramiento de la población. Para una ilustración más detallada de este creciente endeudamiento externo del gobierno federal, se presenta el cuadro 4:

Toda esta estrategia de aparentar hacia el exterior que se mantiene un adelgazamiento del gasto público (cuando en realidad se acrecienta de manera irresponsable el gasto corriente, sacrificando el gasto de inversión pública) y de mantener controladas las tasas de inflación mediante la represión al crédito bancario para proyectos de desarrollo y para mantener controlada la demanda interna con bajos salarios de la clase trabajadora, ha repercutido en una desaceleración de la actividad económica en general (exceptuando la acción de las empresas maquiladoras transnacionales y de sus subsidiarias) y en un empeoramiento de los niveles de desigualdad y empobrecimiento de la población mexicana en la mayor parte del país, aunque agudizado en aquellas regiones que históricamente han sido excluidas de los pírricos logros del crecimiento económico nacional y que continúan en condiciones de atraso y miseria.

ACERCA DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El PAE es en realidad un modelo de crecimiento económico de corte neoliberal, el cual se considera fundamentalmente excluyente, ya que prevalece dentro de las prioridades dar paso al libre mercado (sin fronteras para las estrategias del gran capital transnacional). Es excluyente porque está basado principalmente en: la aplicación de políticas de represión salarial para los trabajadores, privatización de las empresas estatales y paraestatales, favore-

CUADRO 4
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL: 2010-2016
(MILLONES DE USA DLIIS)

Concepto	Saldo a diciembre 2010	Saldo a diciembre 2011	Saldo a diciembre 2012	Saldo a diciembre 2013	Saldo a diciembre 2013	Saldo a diciembre 2013	Saldo a diciembre 2015	Saldo a diciembre 2016
Deuda neta	104,955.10	113,631.60	121,659.00	130,949.70	15,617.40	161,609.50	177,692.50	
Activos financieros en moneda extranjera	5,472.90	2,788.60	4,067.00	3,486.20	2,148.40	600.00	3,293.50	
Deuda bruta	110,428.00	116,420.20	125,726.00	134,435.90	147,665.80	162,209.50	180,986.00	
Estructura por plazo	110,428.00	116,420.20	125,726.00	134,435.90	147,665.80	162,209.50	180,986.00	
Largo plazo	108,088.90	113,650.90	122,601.40	130,908.70	142,869.20	159,057.20	177,892.80	
Corto plazo	2,339.10	2,769.30	3,124.60	3,527.20	4,796.60	3,152.30	3,093.20	
Estructura por usuario	110,428.00	116,420.20	125,726.00	134,435.90	147,665.80	162,209.50	180,986.00	
Gobierno federal	57,187.00	61,351.50	67,460.50	72,180.40	78,573.40	82,588.30	88,157.00	
Largo plazo	57,187.00	61,351.50	67,460.50	72,180.40	78,573.40	82,588.30	88,157.00	
Corto plazo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Organismo y empresas	45,557.30	47,439.50	50,064.00	53,358.10	59,563.10	69,621.30	82,687.80	
Largo plazo	45,557.30	47,439.50	50,064.00	53,358.10	58,863.10	69,621.30	82,687.80	
Corto plazo	20.00	0.00	0.00	0.00	700.00	0.00	0.00	
Banca de desarrollo	57,663.70	7,629.20	8,201.50	8,987.40	9,529.30	9,999.90	10,141.20	
Largo plazo	5,344.60	4,859.00	5,076.90	5,370.20	5,432.70	6,847.60	7,048.00	
Corto plazo	2,319.10	2,769.30	3,124.60	3,527.20	4,096.60	3,152.30	3,093.00	

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Concepto	Saldo a diciembre 2010	Saldo a diciembre 2011	Saldo a diciembre 2012	Saldo a diciembre 2013	Saldo a diciembre 2013	Saldo a diciembre 2015	Saldo a diciembre 2016
Por fuentes de financiamiento	110,428.00	116,420.20	125,726.00	134,435.90	147,665.80	162,209.50	180,986.00
Reestructurada	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bono de reprivatización	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Mercado bancario	10,219.20	9,778.60	8,394.80	6,178.10	9,533.80	9,744.60	8,023.00
Fondo de estabilización	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Comercio exterior	15,151.10	14,013.90	21,311.90	13,321.13	9,044.70	8,313.10	7,279.40
Mercado de capitales	63,591.10	68,913.60	79,393.50	90,301.70	100,708.10	115,202.60	136,902.40
Organismos Financieros Internacionales (OFIS)	21,133.60	23,427.80	25,309.40	27,350.00	28,186.00	28,646.50	28,601.60
Proveedores	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Colocaciones privadas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pidiregas	333.10	286.30	316.40	284.70	193.20	302.70	179.60

FUENTE: SHCP, Dir. Gral. Adjunta de Deuda Pública, Unidad de Crédito Público.

cimiento al capital financiero —sobre todo extranjero— y entrega de los recursos naturales no renovables al capital privado. Según Veltmeyer (2002), factores como mantener incrementos salariales insuficientes y reprimidos con el argumento de los monetaristas de controlar así los procesos inflacionarios, favorece solamente la mayor concentración de la riqueza generada y el aumento de las desigualdades sociales. Este modelo está orientado a beneficiar únicamente a un pequeño segmento de propietarios y agentes de negocios que son capaces de competir en el mercado mundial descuidando a los productores locales, donde los microempresarios quedan fuera de este marco competitivo y, lo que más tenemos en la economía mexicana en las diferentes regiones es una mayor concentración de micro, pequeñas y medianas empresas, y no tanto de grandes empresas (Andrés-Rosales *et al.*, 2017).

Dentro de este modelo de crecimiento, las empresas poco competitivas son excluidas, es decir, no se consideran una prioridad en la atención de las políticas públicas, lo mismo sucede con la mano de obra, donde solamente los más capacitados y preparados entran a la dinámica de crecimiento y encuentran un lugar dentro de los sectores productivos en las empresas competitivas. En este modelo, las personas en pobreza extrema y con menor capacitación para el mercado de trabajo son los más excluidos, de ahí que la pobreza sea parte del primer componente de esta exclusión, en donde prevalecen la privación a diversos bienes y servicios, la precariedad en el empleo y la limitada participación en la toma de decisiones dentro de la formulación de políticas públicas en muchas de las diversas regiones de nuestro país. Es así que la pobreza y la exclusión social se convierte en un fenómeno de carácter estructural.

Independientemente de las diversas definiciones y clasificaciones que en las décadas recientes se ha dado al concepto de pobreza (alimentaria, de capacidades, de patrimonio, pobreza extrema, moderada, etcétera), se trata de una condición que vulnera la dignidad de las personas y limita sus libertades fundamentales y sus capacidades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, movilidad, educación de calidad e inclusive de recreación. A pesar de tantas acepciones sobre pobreza, apareció en la década de los ochenta el enfoque de A. Sen (1984), quien criticó las nociones puras de pobreza relativa, argumentando que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición.

Son diversas las causas de la pobreza, también lo son de la exclusión social. Pero el lento crecimiento observado en la economía mexicana durante más de treinta años tiende a agravarlo. Entonces, como también lo plantea Cabrera (2005), la exclusión social es un proceso dinámico y acumulativo de barreras y dificultades que apartan de la participación en la vida social a personas, familias, grupos y poblaciones en territorios don-

de ellas se asientan, afectando a ciertas regiones, con relaciones desiguales con el resto de la sociedad. De ahí que algunos de los estudiosos en este tema (Sen, 1984 y 2000; Veltmeyer, 2002; Ziccardi, 2008; Andrés-Rosales *et al.*, 2017; Sánchez A., 2017, entre otros) planteamos que el lento crecimiento económico de algunas regiones mexicanas, sumado a la concentración de las actividades económicas y la concentración del ingreso, hace que algunas regiones sean más propensas a una mayor exclusión social que otras, y que el papel del gobierno no ha sido suficiente para disminuir esta exclusión con los programas sociales actuales.

No obstante que ha habido diversas actualizaciones al engranaje burocrático del Estado mexicano y en las leyes y demás reglamentación a lo largo de este largo periodo de más de treinta años, pocos han sido los logros en cambiar la tendencia hacia una mayor concentración de la riqueza generada y al creciente número de pobres y trabajadores informales de los que existían aún antes de la aplicación del PAE. Para ilustrar lo anterior, a continuación se presenta una sinopsis de los principales cambios institucionales y regulatorios tendientes a la atención económica y social de las dinámicas regionales y urbanas de este país.

BREVE SINOPSIS DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PÚBLICAS TERRITORIALES DESDE LA APLICACIÓN DEL PAE

Programa de Reordenación Económica (PIRE); reformas al artículo 115 constitucional; varios privilegios otorgados a los gobiernos locales para obtener más independencia económica y administrativa (1983), entre ellos, transferencia legal y administrativa del organismo AURIS a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México; Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; Programa Nacional de Desarrollo Industrial 1984-1988; Programa General de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro 1983-1988; Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1984-1988; Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DF 1984; Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 1984; diversos decretos expedidos entre 1986 y 1988 otorgando incentivos para los generadores de empleo, para la descentralización y el desarrollo regional; Leyes Federales de Promoción a la Microindustria y a las Actividades Artesanales, y la General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (2 de febrero de 1988); Nueva Ley General de Asentamientos Humanos 1993, en la cual se vuelven a establecer los capítulos relativos al reordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de las conurba-

ciones, de la participación social y del control del desarrollo urbano en las grandes ciudades (de todo lo cual no se ha visto prácticamente nada hasta la fecha actual y por ello, se ha aprobado una nueva LGAH en el año 2017); entre 1995 y 2000, la creación de los Comités Coordinadores del Desarrollo Urbano de las Cien Ciudades y de los Comités Coordinadores de las Grandes Metrópolis (1996), de todos los cuales tampoco hubo resultados de algún ordenamiento territorial ni de coordinación.

Durante los últimos años del siglo XX y en los primeros tres lustros del presente siglo, ha habido también diversas transformaciones en la infraestructura institucional del gobierno central (Federal) y los estatales y municipales, los cuales conllevan algunos ajustes en el enfoque para tratar las regiones del país y proporcionarle cierta atención marginal y selectiva. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue la principal encargada de enfocar la cuestión regional con estrategias desarrollistas para los grupos de población marginada y empobrecida con programas asistenciales como los de Pronasol, Progresá, que después cambió a Oportunidades, otorgando microcréditos para micronegocios, programas de vivienda social y otros menores. El gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) planteó una regionalización de México sobre la base de siete macrorregiones (Noroeste, Norte, Noreste, Centro, Golfo, Pacífico Sur y Península de Yucatán) y algunos megaproyectos regionales atrayendo las inversiones privadas, sobre todo extranjeras; algunos de los más importantes, tanto por el monto presupuestado (el que en la mayoría de los periodos anuales de esa administración federal no se cubrieron ni al 70%) como por la extensión de su cobertura territorial fueron: la Escala Náutica, en las costas litorales del Noroeste del país (desde Baja California, hasta Nayarit), la ampliación de los centros turísticos en los litorales del Pacífico y el Caribe, así como el Plan Puebla-Panamá; todos ellos apoyados con obras de infraestructura carretera y eléctrica para su operación.

Al término de la administración presidencial de Felipe Calderón (2016-2018), salieron a la luz algunos de los programas fallidos, es decir, que no cubrieron las demandas o necesidades de dichos sectores de población regional; uno de ellos fue el programa de vivienda social cedido en administración por el gobierno federal a los principales grupos inmobiliarios constructores de vivienda. Se calculaban, al final de ese periodo, más de cinco millones de viviendas construidas en el territorio nacional, pero desocupadas.

Al inicio de la administración presidencial de Enrique Peña (2012-2018), la cuestión regional, que había reducido su atención por parte de la SEDESOL, pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Territorial y Urbano (SEDATU). Sin embargo, los nombres e ins-

tituciones se han reestructurado, pero el enfoque regional sigue siendo vago, disperso, unisectorial y asistencialista. Un ejemplo más de la escasa atención a las necesidades sociales por medio de la política social es la acción del Fondo Nacional de Apoyos para las empresas Sociales (FONAES), el cual en uno de los años recientes estaba atendiendo solamente un 25% de las 25 mil solicitudes que se habían recibido. Es tal la persistente desigualdad regional en el país, que en los años recientes, apenas en el año 2016, es que se crea la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, con el que se pretende, al menos en el papel, dar atención prioritaria a algunas zonas de entidades federativas consideradas como de altos índices de marginación y pobreza. Como las del sur y sureste de México: Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas (LFZEE 2016).

CRECIMIENTO REGIONAL Y URBANO DIFERENCIADO Y REFORZADO POR LAS IED

La aplicación en México del modelo neoliberal de crecimiento económico ha traído consigo cambios estructurales que se han reflejado en una dinámica de crecimiento regional y urbano diferenciado, vinculado básicamente con la especialización productiva prevaleciente en las distintas regiones y ciudades tradicionales, reforzada por las inversiones públicas y privadas preferenciales (cuadro 5, de Inversión Extranjera Directa —IED— en México).

Como puede observarse en el cuadro 6 de IED por entidades federativas del año 1999 hasta los primeros trimestres del 2017, la mayor concentración de ellas se sigue realizando en los centros concentradores tradicionales, es decir, en primer lugar la Ciudad de México (antes DF), luego en Nuevo León, enseguida el Estado de México, después Jalisco y le siguen entre otras, las entidades fronterizas del norte del país, más algunas en el centro y centro-este, como Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro y Puebla, entre otras. Aunque dicho cuadro solamente registra al total de las entidades federativas, en realidad, tal concentración de inversiones se realiza en algunos de los centros urbanos que están interconectados y comunicados con las principales vías y puertos marítimos, hacia los principales mercados del exterior, tanto en Estados Unidos de América, como para Europa y Asia, principalmente.

La ejecución de este modelo implica también un viraje del carácter e intervención del Estado, ahora como facilitador, promotor y gestor de las inversiones privadas, sobre todo transnacionales, más que como generador, ejecutor y empresario del mismo. En este país, las fronteras territoriales internacionales prácticamente han desaparecido con la eliminación casi total

CUADRO 5
MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA, POR ENTIDAD FEDERATIVA,
2010-2016 (MILLONES DE DÓLARES)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciudad de México	4,024.30	6,534.30	1,214.90	5,813.40	5,453.20	5,541.40	5,756.40
Nuevo León	4,787.10	1,176.40	1,250.80	2,245.00	1,570.90	3,037.60	2,742.50
Estado de México	2,067.30	2,638.10	3,023.80	4,408.60	3,291.50	2,800.70	1,947.00
Chihuahua	1,858.40	1,251.20	1,232.50	2,296.50	1,179.30	2,435.40	1,925.70
Jalisco	2,249.70	1,045.70	1,410.90	2,923.60	1,633.30	2,691.40	1,890.20
Baja California	1,144.60	813.10	1,006.00	1,290.90	1,114.70	1,178.00	1,446.00
Tamaulipas	1,035.00	895.50	1,037.20	1,734.70	668.50	986.30	1,125.90
Guanajuato	401.50	1,420.00	1,293.50	2,551.60	1,195.10	1,614.90	1,165.40
Coahuila	751.20	663.60	465.00	1,708.30	1,523.80	1,355.90	1,268.30
Sonora	1,118.40	325.10	1,196.60	1,933.20	924.40	595.60	575.20
Veracruz	1,241.20	1,199.40	1,047.20	1,458.10	1,053.80	1,599.70	922.90
Querétaro	847.90	1,012.40	16.30	882.70	1,072.20	1,386.20	845.80
Puebla	784.10	610.20	738.30	1,429.10	937.00	684.50	1,042.50
San Luis Potosí	473.50	244.00	859.80	1,964.60	981.20	1,773.30	853.40
Zacatecas	381.90	490.60	753.30	3,971.70	695.30	128.70	525.40
Baja California Sur	511.90	686.50	689.10	415.80	235.90	364.50	441.90
Quintana Roo	378.40	479.00	619.40	989.80	196.80	340.90	227.30

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Michoacán	158.30	150.70	333.40	2,251.90	181.00	399.80	131.40
Aguascalientes	316.10	213.30	351.70	340.80	625.00	377.70	451.80
Oaxaca	117.60	176.70	352.70	1,940.80	479.80	289.30	180.80
Morelos	199.40	120.50	264.20	595.10	301.10	440.30	167.20
Guerrero	139.70	195.80	161.90	1,085.40	474.20	161.10	164.40
Sinaloa	221.80	230.50	434.40	621.90	386.50	425.10	350.70
Durango	412.80	212.40	265.40	444.60	67.80	182.20	225.20
Tabasco	140.10	229.50	323.60	323.20	236.40	570.70	229.00
Hidalgo	380.30	288.40	177.40	473.10	-81.90	523.40	323.40
Yucatán	93.80	157.40	125.00	526.80	74.00	196.10	91.50
Nayarit	177.50	140.80	162.50	534.30	111.70	96.80	78.20
Campeche	72.10	50.50	209.70	278.40	213.70	428.00	197.30
Tlaxcala	91.20	246.90	78.10	73.30	114.70	121.60	92.70
Chiapas	156.80	91.40	119.20	190.90	30.30	145.60	109.30
Colima	249.40	151.80	50.40	167.80	189.50	138.40	-48.60

FUENTE: Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe Estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México* (enero-marzo de 2017), p. 17.

CUADRO 6
 INVERSIONES EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO^{1/} POR ENTIDAD FEDERATIVA^{2/}
 (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Entidad federativa</i>	1999	2000	2001
Total	13,941.00	18,382.30	30,060.00
Ciudad de México	3,627.00	5,329.50	10,211.50
Nuevo León	1,767.70	2,282.40	3,105.50
Estado de México	1,129.50	1,312.20	2,35.90
Chihuahua	635.00	1,412.80	1,080.00
Jalisco	766.00	1,402.50	1,734.00
Baja California	1,238.60	1,053.20	1,325.90
Tamaulipas	582.60	1,017.60	973.10
Guanajuato	309.20	307.40	857.20
Coahuila de Zaragoza	481.70	517.70	1,130.80
Sonora	321.10	702.60	520.30
Veracruz de Ignacio de la llave	56.00	311.50	796.60
Querétaro	255.20	628.20	838.70
Puebla	296.50	381.70	777.90
San Luis Potosí	255.40	344.30	434.00
Zacatecas	30.60	51.90	62.70
Baja California Sur	133.40	172.10	242.60
Quintana Roo	132.60	200.50	410.50
Michoacán de Ocampo	25.50	28.30	319.00
Aguascalientes	818.80	288.20	254.50
Oaxaca	46.90	16.70	144.30
Morelos	456.60	152.60	251.50
Guerrero	36.00	52.80	216.20
Sinaloa	81.10	31.60	386.60
Durango	166.10	111.40	288.90
Tabasco	32.20	79.60	231.60
Hidalgo	6.70	-85.00	336.10
Yucatán	64.10	82.60	229.10
Nayarit	40.00	55.00	114.50
Campeche	30.50	25.30	51.60
Tlaxcala	55.00	56.00	84.60
Chiapas	31.50	43.50	199.30
Colima	31.60	15.00	94.60

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad federativa</i>	2002	2003	2004
Total	24,055.10	18,225.10	24,916.10
Ciudad de México	6,472.10	3,485.40	5,474.70
Nuevo León	2,581.80	2,330.00	1,403.90
Estado de México	1,935.00	1,493.20	3,934.90
Chihuahua	1,362.40	1,119.80	1,458.80
Jalisco	1,169.30	1,557.20	1,418.20
Baja California	1,534.90	1,098.80	1,365.60
Tamaulipas	1,097.10	1,011.50	802.00
Guanajuato	739.30	722.20	689.20
Coahuila de Zaragoza	884.80	823.90	841.50
Sonora	667.90	585.50	1,365.80
Veracruz de Ignacio de la llave	640.30	473.20	652.40
Querétaro	654.20	271.20	456.00
Puebla	708.70	458.20	637.50
San Luis Potosí	265.30	444.80	292.20
Zacatecas	200.00	119.20	233.80
Baja California Sur	329.00	154.20	227.20
Quintana Roo	245.70	272.70	269.70
Michoacán de Ocampo	204.60	134.80	368.00
Aguascalientes	115.10	119.70	441.20
Oaxaca	147.70	111.50	144.60
Morelos	192.50	96.10	467.90
Guerrero	301.80	159.10	218.30
Sinaloa	149.80	140.30	234.30
Durango	172.50	306.40	-82.40
Tabasco	201.50	140.30	284.50
Hidalgo	157.10	98.30	213.60
Yucatán	212.20	194.20	183.80
Nayarit	104.90	146.40	162.60
Campeche	190.90	65.70	149.00
Tlaxcala	164.50	2,002.20	318.00
Chiapas	207.60	114.30	232.20
Colima	65.40	74.70	156.70

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad federativa</i>	2005	2006	2007
Total	26,018.20	21,147.60	32,457.20
Ciudad de México	6,239.10	5,477.00	6,930.80
Nuevo León	4,835.20	1,722.70	3,586.80
Estado de México	2,560.40	2,402.40	2,230.90
Chihuahua	1,691.90	1,958.60	2,267.20
Jalisco	822.80	986.60	1,835.50
Baja California	1,342.00	1,325.60	1,789.20
Tamaulipas	967.80	854.10	877.340
Guanajuato	781.90	596.50	1,092.00
Coahuila de Zaragoza	642.20	610.90	666.30
Sonora	655.70	474.50	959.00
Veracruz de Ignacio de la llave	484.70	252.70	577.70
Querétaro	594.60	750.60	815.30
Puebla	782.70	424.10	662.70
San Luis Potosí	462.40	211.70	523.90
Zacatecas	-33.80	99.00	867.50
Baja California Sur	712.20	582.20	902.00
Quintana Roo	350.20	513.00	998.80
Michoacán de Ocampo	248.00	63.30	1,860.90
Aguascalientes	133.70	140.30	410.60
Oaxaca	126.60	110.30	172.70
Morelos	176.30	173.90	393.50
Guerrero	237.00	163.30	111.30
Sinaloa	104.80	144.40	277.40
Durango	76.60	10.80	421.60
Tabasco	158.10	82.40	179.60
Hidalgo	111.40	194.40	87.10
Yucatán	90.90	104.20	192.30
Nayarit	144.80	250.10	245.40
Campeche	129.30	30.20	134.50
Tlaxcala	194.40	242.20	92.70
Chiapas	142.10	89.30	186.90
Colima	52.20	106.20	107.70

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad federativa</i>	2008	2009	2010
Total	29,393.90	18,128.90	27,269.50
Ciudad de México	7,668.70	5,488.10	4,034.30
Nuevo León	1,648.00	1,036.50	4,787.10
Estado de México	2,345.10	1,594.40	2,067.30
Chihuahua	2,625.00	1,424.50	1,858.40
Jalisco	1,034.90	1,016.00	2,249.70
Baja California	1,455.00	824.30	1,440.60
Tamaulipas	932.40	595.80	1,035.00
Guanajuato	751.80	508.70	401.50
Coahuila de Zaragoza	583.10	383.80	751.20
Sonora	1,571.90	353.90	1,108.40
Veracruz de Ignacio de la llave	607.60	517.40	1,241.20
Querétaro	1,071.50	1,134.30	847.90
Puebla	380.90	131.30	784.10
San Luis Potosí	460.70	85.00	473.50
Zacatecas	1,836.50	301.50	381.90
Baja California Sur	791.80	437.50	511.90
Quintana Roo	305.70	283.80	378.40
Michoacán de Ocampo	187.20	156.50	158.30
Aguascalientes	337.40	342.10	316.10
Oaxaca	200.70	235.90	117.60
Morelos	284.80	121.70	199.40
Guerrero	574.40	135.50	139.70
Sinaloa	174.40	148.10	221.80
Durango	488.10	127.30	412.90
Tabasco	135.00	83.10	140.10
Hidalgo	121.70	111.50	380.30
Yucatán	145.30	79.20	93.80
Nayarit	150.00	101.10	177.50
Campeche	149.90	18.60	72.10
Tlaxcala	123.70	72.20	91.20
Chiapas	63.20	84.60	156.80
Colima	187.30	134.60	279.40

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad federativa</i>	2011	2012	2013
Total	24,742.10	21,263.30	47,856.80
Ciudad de México	6,534.30	2,245.00	5,813.40
Nuevo León	1,776.40	4,408.60	2,245.00
Estado de México	2,638.10	2,296.50	4,408.60
Chihuahua	1,251.20	2,923.60	2,296.50
Jalisco	1,045.70	1,290.90	2,923.60
Baja California	813.10	1,734.70	1,290.90
Tamaulipas	895.50	2,551.60	1,734.70
Guanajuato	1,420.40	1,708.30	2,551.60
Coahuila de Zaragoza	663.60	1,933.20	1,708.30
Sonora	325.10	1,458.10	1,933.20
Veracruz de Ignacio de la llave	1,199.40	882.70	1,458.10
Querétaro	1,012.40	16.30	882.70
Puebla	610.20	738.30	1,429.10
San Luis Potosí	244.00	859.80	1,964.60
Zacatecas	490.60	753.30	3,971.70
Baja California Sur	686.50	689.10	415.80
Quintana Roo	479.00	619.40	989.80
Michoacán de Ocampo	150.70	333.40	2,251.90
Aguascalientes	213.30	351.70	340.80
Oaxaca	176.70	352.70	1,940.80
Morelos	120.50	264.20	595.10
Guerrero	195.80	161.90	1,085.40
Sinaloa	230.50	434.40	621.90
Durango	212.40	265.40	444.60
Tabasco	229.50	323.60	323.20
Hidalgo	288.40	177.40	473.10
Yucatán	157.40	125.00	536.80
Nayarit	140.80	162.50	543.30
Campeche	50.50	209.70	278.40
Tlaxcala	246.90	78.10	73.30
Chiapas	91.40	119.20	190.80
Colima	151.80	50.40	167.80

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad federativa</i>	2014	2015	2016
Total	27,742.70	33,311.00	27,446.70
Ciudad de México	5,453.20	5,541.40	5,756.40
Nuevo León	1,570.90	3,037.60	2,742.50
Estado de México	3,291.50	2,800.70	1,947.00
Chihuahua	1,791.30	2,435.40	1,925.70
Jalisco	1,633.30	2,691.40	1,890.20
Baja California	1,117.70	1,178.00	1,446.00
Tamaulipas	668.50	986.30	1,125.90
Guanajuato	1,195.10	1,634.90	1,165.40
Coahuila de Zaragoza	1,523.80	1,355.90	1,268.30
Sonora	924.40	595.60	575.20
Veracruz de Ignacio de la llave	1,053.80	1,599.70	922.90
Querétaro	1,072.20	1,386.20	845.80
Puebla	937.00	684.50	1,042.50
San Luis Potosí	981.20	1,773.30	853.90
Zacatecas	695.30	128.70	525.40
Baja California Sur	235.90	364.50	441.90
Quintana Roo	196.80	340.90	227.30
Michoacán de Ocampo	181.00	399.80	131.40
Aguascalientes	625.00	677.70	541.80
Oaxaca	479.80	289.30	180.80
Morelos	301.10	440.30	167.20
Guerrero	474.20	161.10	164.40
Sinaloa	386.50	425.10	350.70
Durango	67.80	182.20	225.20
Tabasco	236.40	570.70	229.00
Hidalgo	-81.90	523.40	323.40
Yucatán	74.00	196.10	91.50
Nayarit	111.70	96.80	78.20
Campeche	213.70	428.00	197.30
Tlaxcala	114.70	121.60	92.70
Chiapas	30.30	145.60	109.30
Colima	189.50	138.40	-68.60

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

Entidad federativa	2017		Acum. 1999-2017	
	Enero-marzo		Valor	Part. %
	Valor	Part. %		
Total	7,945.60	100.00	474,312.20	100.00
Ciudad de México	1,564.00	19.70	102,305.20	21.60
Nuevo León	585.10	7.40	44,295.90	9.30
Estado de México	688.60	8.70	44,148.60	9.30
Chihuahua	389.30	4.90	30,216.30	6.40
Jalisco	353.40	4.40	27,641.90	5.80
Baja California	443.20	5.60	23,085.50	4.90
Tamaulipas	363.40	4.60	17,557.90	3.70
Guanajuato	424.90	5.30	17,422.60	3.70
Coahuila de Zaragoza	279.50	3.50	15,582.30	3.30
Sonora	261.90	3.30	14,998.80	3.20
Veracruz de Ignacio de la llave	296.40	3.70	14,189.00	3.00
Querétaro	379.80	4.80	13,913.20	2.90
Puebla	194.90	2.50	12,122.90	2.60
San Luis Potosí	293.70	3.70	11,223.70	2.40
Zacatecas	112.80	1.40	10,838.70	2.30
Baja California Sur	94.30	1.20	8,124.20	1.70
Quintana Roo	83.20	1.00	7,298.00	1.50
Michoacán de Ocampo	57.80	0.70	7,260.40	1.50
Aguascalientes	341.80	4.30	6,719.80	1.40
Oaxaca	100.80	1.30	5,096.50	1.10
Morelos	79.40	1.00	4,934.50	1.00
Guerrero	15.60	0.20	4,603.60	1.00
Sinaloa	59.10	0.70	4,602.70	1.00
Durango	10.60	0.10	3,908.50	0.80
Tabasco	115.70	1.50	3,776.20	0.80
Hidalgo	56.4	0.70	3,493.30	0.70
Yucatán	53.50	0.70	2,895.90	0.60
Nayarit	38.30	0.50	2,855.00	0.60
Campeche	62.70	0.80	2,455.00	0.50
Tlaxcala	30.80	0.40	2,488.20	0.50
Chiapas	76.10	1.00	2,313.80	0.50
Colima	38.60	0.50	1,974.20	0.40

NOTA: la suma de los parciales puede diferir de los totales debido al redondeo que efectúa la hoja de cálculo.

^{1/} Cifras notificadas y actualizadas al 31 de marzo de 2017. Por tanto las cifras de cada año presentan distintos periodos de actualización.

^{2/} Las cifras de todo el periodo fueron elaboradas con una nueva metodología que considera la presencia operativa real de las empresas con IED en las entidades federativas.

^{3/} Del 1 de enero de 1999 al 31 de marzo de 2017.

FUENTE: Secretaría de Economía.

de las barreras comerciales al exterior, al tiempo que las regiones interiores nacionales se van configurando por empresas que desarrollan procesos de alta complejidad tecnológica en forma de nichos aislados de maquila principalmente dedicada a la exportación, pero sin trasladar dicha tecnología al capital humano local (véase el mapa 1, con localización de parques de TI).

MAPA 1
MÉXICO: ENTIDADES FEDERATIVAS EN DONDE
SE HAN LOCALIZADOS PARQUES DE TI
2017



FUENTE: ProMéxico, 2016.

En base a los estudios especializados en tecnologías de información, la información procesada por la organización ProMéxico (2016), conceptualiza en la categoría de servicios de tecnologías de la información (TI), aquellos servicios de *outsourcing* de soluciones de TI (procesamiento electrónico de datos y servicios de *Business Process Outsourcing*); consultoría en TI (servicios de gestión de tecnologías de la información); y la provisión de servicios de hospedaje a través de internet (*Cloud Computing*). En la categoría de desarrollo de software se considera el desarrollo de sistemas operativos, gestión de redes y bases de datos y otros sistemas de software empleados para mejorar el rendimiento de los hogares y negocios; así como aquellas aplicaciones con usos transversales en diversas industrias.

En México, la industria de servicios de TI y desarrollo de *software* ha mantenido una tendencia de crecimiento a dos dígitos en los últimos cinco años. El valor de mercado de ambas industrias sumó 11.3 miles de millones de dólares en 2016, lo que significó una tasa de crecimiento promedio anual de 12% en el periodo 2010-2016 (*op. cit.*).

Esta organización estima que en 2016 el sector de TI's representó 0.24% del PIB terciario y 0.15% del PIB total; y considera que existen más de cuatro mil empresas en México relacionadas al sector de TI. En materia de desarrollo de *software*, cabe destacar que, de las 30 empresas más importantes a nivel mundial, 25 tienen operaciones en México; entre las cuales destacan las estadounidenses Microsoft, Oracle, IBM, Symantec, EMC, Hewlett Packard, Adobe; y la alemana SAP.

De igual manera, dicha organización señala que nueve de las 15 empresas mejor calificadas en terciarización de servicios empresariales por la International Association of Outsourcing Professionals (IAOP) tienen presencia en el país, entre éstas destacan: Accenture (Irlanda), CBRE (Estados Unidos), Cushman & Wakefield (Estados Unidos), EPAM Systems (Estados Unidos), HCL Technologies (India), ISS (Dinamarca), Jones Lang LaSalle (Estados Unidos) y Teleperformance (Francia); y que de acuerdo a FDI Intelligence, de enero de 2013 a septiembre de 2017, empresas de Estados Unidos, Alemania, India, España e Irlanda, entre otros países, han hecho anuncios de inversión en México por más de 1 500 millones de dólares en actividades relacionadas con la industria de servicios de TI y *software* (*ibid.*).

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL PER SE NO ELIMINA LA POBREZA DE UNA NACIÓN

Modelos económicos de crecimiento han transcurrido a lo largo de la época contemporánea en países ex colonizados, como los de América Latina (y México no es la excepción), en el transcurso de los cuales las tasas de crecimiento económico han fluctuado de manera diferenciada, principalmente como producto de los vaivenes de la economía mundial, es decir, a veces con tasas ascendentes y otras descendentes. Sin embargo, todo ello no ha tenido una necesaria correspondencia directa con la disminución de las desigualdades en el ingreso de sus poblaciones o en el comportamiento de sus índices de pobreza y marginación. Lo que sí definitivamente ha podido constatar en los últimos años, particularmente en el caso de México, es que con la aplicación del modelo de crecimiento económico de corte neoliberal, en donde se ha dado prioridad a las fuerzas del mercado de capitales, la atención estructural a la disminución de la pobreza en general y a sus indicadores de desigualdad social a lo vasto del territorio nacional, ha quedado en un nivel muy por debajo de lo que se había logrado en las décadas de la intervención del Estado (1930-1970).

Esas fuerzas del mercado capitalista, sin la intervención del Estado, da lugar a que solamente las localizaciones en donde se establecen las inversiones y se desarrollan las actividades económicas, es en donde se genera cierto mejoramiento (aunque también desigual) en las condiciones de vida de los emprendedores y de la población ocupada directamente en tales actividades y de manera indirecta sus familiares o los encadenamientos productivos relacionados con ellas. Sin embargo, la población que no participa en esta dinámica, ya sea por falta de conocimiento o de capacitación, queda excluida, sin lograr beneficios ya directos o indirectos para su mejoramiento social, ni tener acceso a los bienes o servicios derivados de ella. Muchas veces, inclusive grandes núcleos de población local, sobre todo en el medio rural, son expulsados o despojados con el apoyo de las fuerzas de los gobiernos federal o locales para dar paso a los proyectos de inversión, ya sea inmobiliaria, turística, industrial o de servicios, sin que se les recompense por dichas expulsiones o explotaciones privatizadas, de sus tierras, de sus recursos materiales o naturales locales.

A continuación mostraremos algunos de los factores que influyen en la exclusión y el análisis espacial de la exclusión social y hasta deterioro ambiental con el crecimiento económico.

ACERCA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Como punto de partida para un análisis de exclusión social, se revisaron los índices propuestos por León *et al.* (2008) y Veltmeyer (2002). Los primeros, apoyándose en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, INEGI), proponen construir su indicador de pobreza y exclusión social en base algunas variables en las características de los hogares como: *a)* hogares con muros de materiales inadecuados; *b)* hogares con techos de materiales inadecuados; *c)* hogares con goteras; *d)* hogares con piso sin recubrimiento (suelo); *e)* hogares sin cocina; *f)* hogares cuyos miembros duermen en la cocina; *g)* hogares cuyos miembros viven en casa prestada; *h)* hogares sin servicio (excusado, retrete, sanitario, letrina u hoyo negro); *i)* hogares sin uso exclusivo del servicio; *j)* hogares sin servicio conectado al drenaje; *k)* hogares sin servicio de luz; *l)* hogares sin servicio de telefonía fija, entre otras. Por su parte, Veltmeyer considera que las posibles seis principales formas de exclusión social son: 1) la falta de acceso a los mercados de trabajo, que se refleja en la tasa de participación en la fuerza laboral; 2) la falta de acceso a la oportunidad de trabajar, que se refleja en la tasa de desempleo; 3) la falta de acceso a los “trabajos decentes o de buena calidad”, reflejada más claramente en la evidencia del aumento

de las tasas de súper y subempleo, y en el crecimiento y la prevalencia de puestos de trabajo de forma eventual y/o parcial, con un alto grado de informalidad y salarios bajos, así como el empleo “por cuenta propia”; 4) la reducción del acceso a los servicios sociales y las formas de desarrollo social, como la educación, la salud y la seguridad social (véase más adelante); 5) la falta de acceso a los medios de producción social y al ingreso; y 6) la incapacidad de los miembros del hogar para satisfacer sus necesidades básicas, que se refleja en los indicadores de pobreza relativa y absoluta (Veltmeyer, ref. Andrés-Rosales *et al.*, 2017).

Tomando en consideración los índices propuestos por los autores anteriormente citados, este autor y otros colegas (Andrés-Rosales, Bustamante y Ramírez, 2017) hemos incorporado también: 1) una canasta básica alimenticia; y 2) a los servicios de agua potable entubada en sus hogares usando la información del INEGI (2005-2015) proveniente del Censo de Población y Vivienda, así como los Censos Económicos de 2004 y 2014.

Para el cálculo del índice, usamos la técnica de componentes principales. Además, a diferencia del índice de marginalidad que calcula el Consejo Nacional de Población (CONAPO), hemos incluido variables adicionales como: *a*) población no derechohabiente a servicios de salud, lo que implica que esta población excluida se encuentra vulnerable en este aspecto; *b*) población de seis a 14 años que no asiste a la escuela, lo que limita su capacidad de prepararse y poder acceder al mercado laboral de forma competitiva; *c*) viviendas sin lavadoras y sin refrigerador, todo lo cual influye en el bienestar de estas personas.

Como variable endógena se tomó al Índice de Exclusión Social (IES) y lo relacionamos con algunos indicadores económicos y del PIB per cápita ($\text{pibcij} = \ln(\text{PIBC})$), nuestro objetivo fue analizar la relación entre la desigualdad y el crecimiento per cápita de la producción incluyendo el índice de la exclusión social como indicador de esta desigualdad existente en las diversas regiones mexicanas. De ahí que planteamos la relación econométrica de la siguiente forma:

$$y_{ij} = \text{pwy}_i + \beta_1 \text{pibc}_{ij} + \beta_2 \text{ceva}_{ij} + \beta_3 \text{clvaman}_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

Donde y_{ij} = ies es el índice de exclusión social; $\text{ceva}_{ij} = \ln(e_{ij}/e_j)/(e_i/e_i)$ es el índice de especialización del empleo, mientras que $\text{clvaman}_{ij} = \ln(va_{ij}/va_j)/(va_i/va_i)$ es el índice de especialización productiva de la manufactura, todos ellos en términos logarítmicos. Para incorporar la derrama del crecimiento económico a nivel regional incluimos la matriz de pesos espaciales w en el modelo (Anselin, 1987), resultando en un modelo conocido como de rezago espacial (Andrés-Rosales *et al.*, *op. cit.*).

En el modelo espacial autorregresivo empleado se muestra que por cada unidad que se ha incrementado el producto per cápita al interior de la región, la exclusión social se ha incrementado 0.356 unidades en la misma región, lo que implica que el crecimiento de la producción no es suficiente para disminuir por sí sólo la exclusión social, dado que estas personas excluidas no participan en la dinámica productiva. El impacto directo de la especialización productiva también influye positivamente sobre la exclusión social. Esto significa que a medida que la región se especializa en ciertos productos, la población excluida de esta especialización no encuentra beneficio, sino que son afectados positivamente (0.163 y 0.305). La variable que influye de manera negativa es la especialización en el empleo (-0.201 y -0.305). Esto implica que a medida que estas personas se especializan en un empleo, o la región lo hace, tiene posibilidades de salir de esta exclusión. Finalmente tenemos el índice de rezago social, a medida que este índice se incrementa, la exclusión lo hace entre 0.118 a 0.220 unidades (Andrés-Rosales *et al.*, *op. cit.*).

Es importante hacer hincapié en que la exclusión social es un concepto que considera personas asentadas en un territorio que puede ser una región. Los procesos de exclusión operan a diferentes escalas espaciales, las cuales se superponen y se entrecruzan de manera compleja. Esto lo pudimos observar muy claramente al ver que la mayor producción per cápita se encuentra en el norte del país, el Estado de México y la Ciudad de México, mientras que la mayor concentración de la población excluida se localiza en el centro y sur del país (mapa 2). Lo que encontramos también es que el crecimiento del PIB per cápita no es suficiente para evitar el problema de la exclusión social, pero tampoco el hecho de que exista menor crecimiento en este rubro lo disminuye. Esto es así porque las personas excluidas no entran a esta dinámica de crecimiento y son los principales hallazgos del modelo econométrico, donde el crecimiento del PIB per cápita y la especialización productiva, en lugar de ser integradora es excluyente para las personas que aquí denominamos socialmente excluidas (*ibid.*).

ACERCA DE LA FALTA DE SUSTENTABILIDAD PARA MÉXICO CON LAS ESTRATEGIAS NEOLIBERALES

En el transcurso de la historia económica de este país podemos observar con profunda tristeza y desilusión, que los gobiernos que han conducido las políticas públicas han simplemente continuado con priorizar la manera más fácil de buscar un crecimiento económico sobre la base de la explotación y venta de nuestros recursos naturales (tierras, minerales, hidrocar-

MAPA 2
MÉXICO: GRANDES REGIONES Y SUS GRADOS DE POBREZA
Y EXCLUSIÓN SOCIAL, 2015



FUENTE: Andrés-Rosales *et al.*, 2017.

buros, aguas, etc.) a los inversionistas sobre todo extranjeros o aquellos nacionales ligados a los mismos intereses del capital con reutilización particular, pero desdeñando la seguridad de nuestro patrimonio nacional y hasta de nuestro territorio. No obstante que las leyes constitucionales, decretos, programas y discursos oficiales ponen por delante el interés del Estado, la práctica nos muestra que todo ese aparato legislativo y ejecutivo se queda en el papel y se persiste en las mismas prácticas.

Ejemplos recientes de ello, son diversos e igualmente graves y persistentes: *a)* megaproyectos turísticos e inmobiliarios en las costas litorales del Océano Pacífico y del Mar Caribe. En esta zona se ha provocado inclusive la pérdida de grandes extensiones importantes de playa y litoral debido a que se ha permitido que las construcciones hoteleras destruyan arrecifes y construyan delante de las dunas de arena, las cuales han servido por siglos en la protección de playas y litorales en contra de los huracanes y tormentas tropicales;³ *b)* el megaproyecto de La Escala Náutica, del que ya habíamos

³ Un estudio realizado por la ONG Amigos de Siank'á an, en la zona de arrecifes que bordea las costas del norte del estado de Quintana Roo, ha reportado el ecocidio sin freno en esta zona de arrecifes, la cual se considera la segunda en importancia mundial, después de la australiana. Con base en los datos de esta organización, en los últimos 20 años se ha perdido en promedio

hablado y que ha consistido en aprobar la construcción de complejos inmobiliarios en los litorales del Noroeste de México a empresas con denominación de prestanombres mexicanos, los cuales amparan capitales extranjeros, principalmente estadounidenses, para casas residenciales con infraestructura portuaria de bajo calado y que se venden a grupos de extranjeros, ya sea para vacacionar o para disfrutar su edad de retiro. Estos proyectos han provocado tanto el desplazamiento de poblaciones locales, como también la destrucción de vastas extensiones de manglares, los cuales sabemos sirven para alimentar la fauna marítima o aviaria, además que sirven como contención para las avenidas del mar y proteger las tierras litorales; c) las concesiones a empresas madereras que muchas veces acaban con los bosques y selvas tropicales, afectando la sustentabilidad de muchos campesinos en sus actividades agropecuarias, la deforestación y pérdida de hogares y vidas humanas por continuos deslaves de tierras;⁴ d) las concesiones para la explotación de las reservas acuíferas a las empresas refresqueras o industriales, sin importar los costos sociales y económicos para la población, la alteración y contaminación del medio ambiente o la falta de acceso de ese recurso a la población local. Por último, aunque no serían los únicos fenómenos, están las concesiones o apropiación legal o legaloide de terrenos aptos y no aptos para la construcción de vivienda de interés social a las empresas inmobiliarias privadas, de las cuales ya se ha mencionado que ni siquiera cubren las necesidades económicas ni sociales de la población demandante y permanecen desocupadas.

ALGUNOS SECTORES IMPORTANTES DEL CAPITAL PRIVADO OPERAN CON ENDEUDAMIENTO EXCESIVO

Algunos sectores empresariales con capital privado han estado aprovechando las condiciones que prevalecen en los mercados financieros globales

más del 50% de la cobertura de coral vivo. De manera similar, la destrucción de la duna costera y manglar en la franja litoral, por la construcción de barreras, muelles y marinas, la navegación y anclaje de embarcaciones, los encallamientos y el buceo depredador sin controles. Todo ello ha afectado enormemente la protección y defensa natural que esta costa había tenido por siglos. (<www.elfinanciero.com.mx>, martes 5 de octubre de 2010, p. 31).

⁴ La deforestación y destrucción de las selvas en Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Campeche y Chiapas, para la explotación maderera, petrolera, agrícola y ganadera o para la urbanización, provoca que la lluvia que cae en esas zonas, en vez de ser consumida y retenida por la vegetación y los suelos, sea arrastrada aguas abajo, aumentando el caudal de los ríos exponencialmente y provocando aludes e inundaciones de las laderas y llanuras, con los frecuentes desastres por inundaciones que ya conocemos, sobre todo en Chiapas, Tabasco y Veracruz (CENAPRED, 2001).

(con tasas de interés bajas y liquidez, por la disposición de capitales transnacionales a colocar recursos entre las llamadas economías emergentes) para captar recursos, pero sobre la base de un muy elevado endeudamiento. Según la SHCP, la deuda externa de las empresas privadas no bancarias creció 6 877 millones de dólares en el primer semestre de 2010, ubicando su saldo en una marca histórica de 68 106 millones de dólares (<www.elfinanciero.com.mx>, 5 de octubre de 2010:1).

Todo lo anterior intenta ilustrar la manera en que se desperdician los recursos existentes y disponibles, o se entregan por unos cuantos millones al capital extranjero. Todo por simple ignorancia e intereses abyectos de altos representantes de nuestros gobiernos desnacionalizados y a la falta de una planeación en la economía mexicana del desperdicio. En lugar de asegurar la soberanía nacional cuidando los recursos patrimoniales, cubren y tratan de justificar su actuación dedicando los recursos y la riqueza generada con obras de “relumbrón” y mitigación social, pero sin redistribuir la riqueza entre la población trabajadora para poder generar un crecimiento verdaderamente sustentable para la población mexicana y para su país en general.

LA URGENTE NECESIDAD DE REPENSAR MÉXICO

Si a todo lo relacionado anteriormente le agregásemos la falta de crecimiento real que ha registrado la economía mexicana en los últimos 30 años (menos de 2.9% en promedio anual), a los altos precios que adquirió el petróleo en los últimos años del siglo XX y primera década del siglo actual, que favoreció la asignación extraordinaria de ingresos por su venta a los estados y municipios; sin embargo, eso no se reflejó en mayores obras de infraestructura y servicios a la población tradicionalmente excluida, sino principalmente en acrecentar la burocracia estatal y el gasto corriente del presupuesto público, con altísimos sueldos y prestaciones a los funcionarios de gobiernos federal, estatales y municipales. Ahora, con la gran recesión de la economía mundial en los años recientes, sin los recursos acostumbrados provenientes de la venta de hidrocarburos, las medidas proteccionistas y homofóbicas de un presidente estadounidense que criminaliza a los mexicanos y presiona a nuestro país para renegociar o finalizar el TLCAN, entonces nos encontramos con un panorama realmente preocupante y la urgente necesidad de repensar a México, como nuestro país, nuestro patrimonio nacional y nuestra soberanía.

Fenómenos naturales de los años y meses recientes (inundaciones y deslaves de tierra en varias zonas de los estados más pobres del país; y los fuertes sismos que sacudieron vastas zonas de Chiapas, el Istmo oaxaqueño,

Puebla, Morelos y a la Ciudad de México) han dejado al descubierto que la atención de los gobiernos federal, estatales y locales ha sido totalmente insuficiente y poco efectiva. Es más, se han descubierto inclusive intereses de algunos políticos por apropiarse recursos provenientes de la ayuda comunitaria o de las donaciones de países y organizaciones no gubernamentales extranjeras, las cuales resultan no solamente lamentables, sino hasta indignantes y delincuenciales.

Frente a todo lo que pasa en la economía internacional, el panorama económico y social nacional, hay una clara oportunidad de generar cambios sustantivos y sustanciales en todas las vertientes del patrón de crecimiento que hemos llevado ya por casi medio siglo en todos los espacios del territorio nacional. No se tiene una visión de Estado-nación; la política mexicana y los empresarios privados —en su mayoría— han actuado con una visión cortoplacista, sectorizada y anteponiendo intereses particulares y/o de grupo, pero sobre todo, con un entreguismo de nuestro patrimonio nacional a los capitalistas privados (mexicanos y extranjeros) asociados a ellos; a pesar de tantos ordenamientos jurídicos creados por los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, no se respeta el medio ambiente, a las poblaciones locales de las regiones tradicionalmente marginadas o excluidas de la dinámica de desarrollo; a los potenciales de crecimiento de muchas regiones mexicanas y en general a la clase trabajadora, que es el principal generador de incrementos en la productividad. Todo lo anterior, bien orientado, favorecería un crecimiento y desarrollo verdaderamente sustentable para México.

CONSIDERACIONES FINALES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

El modelo de crecimiento económico sobre la base del ajuste estructural aplicado desde 1983 hasta la fecha, era una buena oportunidad para no solamente asegurar el pago de la deuda pública externa e interna, sino también para reestructurar las finanzas públicas de México, con un sentido de saneamiento de las mismas, de la creación de capital fijo para la generación ulterior de riqueza y comenzar un replanteamiento de la política nacional con una utilización racional de los recursos naturales no renovables con beneficio primordialmente para la población mexicana con un sentido de desarrollo verdaderamente sustentable.

Ha habido un bajo crecimiento de la economía mexicana. Se ha reconocido, aun por los propios funcionarios del gobierno federal, que en México no ha habido prácticamente generación de riqueza en los últimos 30 años (Ferrari, 2010). En dichas declaraciones se acepta que hay varios factores que afectan o frenan la mejoría del país, entre ellos la ausencia en los

avances de una verdadera reforma estructural, los problemas de inseguridad y criminalidad, así como la contracción de la economía mundial. México ha caído 27 lugares en los índices mundiales de competitividad, debido a la falta de efectividad en las políticas regulatorias contra monopolios, insuficiente control de las operaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, altos costos directos e indirectos por la inseguridad. Sin embargo, no se admite la falta de controles al gasto público en cuenta corriente, en las inversiones públicas directas e indirectas, tanto federales como estatales y municipales en las que ya se observan alarmantes déficits y un creciente endeudamiento interno y externo, como ya se documentó previamente.

La creación de los diferentes programas sociales que se han implementado en el país no ha sido suficiente para lograr integrar a las regiones atrasadas y a los núcleos de población excluida. Superar esta barrera implica recomponer la estructura productiva dual y polarizada. Implica trabajar en muchas vertientes, por ejemplo, integrar a los productores locales dentro de las cadenas de valor (lo que podría no sólo generar ganancias a los microempresarios, sino generar empleos en las regiones no integradas al dinamismo nacional e internacional). Tratar de que el crecimiento de las exportaciones no sólo beneficie a las grandes transnacionales, sino que se derrame al resto de la economía por medio de subcontrataciones mejor pagadas y en las cuales haya un acervo de transferencia tecnológica de las grandes transnacionales hacia las empresas nacionales proveedoras de insumos. En caso contrario, todas las recomendaciones sobre el salario, empleo y el mercado laboral que se propongan oficialmente quedarán sin efecto.

Una vez entendidas estas consideraciones generales, sería urgente y necesario tomar en cuenta la aplicación de los siguientes temas:

PROPUESTA DE ALGUNOS TEMAS A CONSIDERAR EN UNA NUEVA AGENDA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

- Impulso a numerosas regiones medias de México en gran parte del territorio (no solamente en el Norte, Centro o Sur-Sureste) con potencial para la expansión de actividades agropecuarias y manufactureras. Posiblemente, la amenaza por el gobierno estadounidense de terminar con el TLCAN sea una ventaja relativa para México, en el sentido de reorientar recursos públicos importantes al fomento de la actividad agropecuaria y para la producción potencial de alimentos y otros insumos a la producción manufacturera que aporten a la sustentabilidad alimenticia y productiva del país.

- Para el caso anterior y otros similares, emprender una serie de mega-proyectos de construcción de infraestructura carretera y ferroviaria que conecten de manera más eficiente los diversos centros de producción y comercialización hacia los centros consumidores. Para ello se requiere revisar aquellas zonas del territorio que por siglos han quedado rezagadas en su intercomunicación con la economía nacional y global; también es urgente revisar las condiciones en que se han concesionado a compañías privadas los ferrocarriles construidos desde hace ya más de un siglo, sin ser modernizadas ni las vías ni los trenes. Un proyecto estratégico que este trabajo propone en este aspecto en particular, es la reestructuración de los ferrocarriles y las concesiones que operan en el Sureste (sur de Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) para conectar eficientemente amplias zonas hasta ahora aisladas. Puede aprovecharse la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, recientemente aprobada —pero hasta ahora con recursos insignificantes para la magnitud de proyectos propuestos— para la construcción de nuevas rutas económicas inter-regionales, por ejemplo, una ruta ferroviaria interoceánica desde Tapachula, Chiapas (frontera importante con Guatemala y la ruta a Centroamérica, sustituyendo a Puerto Chiapas), hacia el puerto de Salina Cruz, Oaxaca-Acapulco-Zihuatanejo, Guerrero y Puerto Lázaro Cárdenas, en Michoacán. Este trayecto se interconectaría con los existentes en el Bajío, el Pacífico, Norte y Centro-Oriente de México hasta el Golfo de México, aprovechando la producción agrícola, minera e industrial de centros aledaños.
- Una verdadera política de aliento y estímulo a incrementar el empleo formal. A través de la eliminación de los impuestos al 2 y 3% a las nóminas de las empresas. Esta carga tributaria ha desalentado la creación de contrataciones de trabajadores formales por las cargas fiscales ya de por sí excesivas del ISR, IVA, IMSS, INFONAVIT, SSA, etc. Y en su lugar se ha dado paso al incremento del empleo informal por la vía de subcontrataciones, trabajos parciales y no declarados al fisco (los cuales ya registran más del 50% del empleo total a nivel nacional).
- Fomentar el desarrollo económico de nuestros litorales y fronteras meridionales, reactivando las actividades pesqueras y portuarias, mediante programas e inversiones y créditos para estimular la construcción de empresas navieras, empresas congeladoras y empacadoras de productos pesqueros y modernización de algunos puertos marítimos.
- Una mejor y más decidida relación sociedad-gobierno. A través de un mayor acercamiento y colaboración con las universidades públicas,

institutos y centros de investigación, los cuales tienen la capacidad de proporcionar conocimiento científico a través de su acercamiento con los problemas económicos y sociales reales de muchas regiones de México, para proponer y apoyar proyectos de desarrollo con un costo mucho menor que el que se hace contratando empresas privadas de consultoría. Además, debe fortalecerse de manera efectiva la relación sociedad-gobierno. En la medida que los políticos y tomadores de decisión sepan conocer mejor las necesidades y problemas de los grupos de individuos y sectores diversos de la población y de grupos de empresarios pequeños, medianos y microempresarios, se podrán diseñar políticas acordes con sus necesidades, problemas y demandas, para que estos sectores sociales continúen aportando o cooperando con el crecimiento económico y social de la nación en su conjunto a través de innovaciones que mejoren la productividad y aumenten la competitividad de México en los mercados internos, los regionales internacionales y hasta los globales.

Tenemos la firme convicción los que colaboramos con esta obra colectiva, que con políticas y estrategias como las que se proponen, puede haber un cambio en las tendencias actuales hacia un verdadero desarrollo urbano-regional sustentable, apoyado en un crecimiento económico y social incluyente. De continuar con las políticas macroeconómicas estabilizadoras y las estrategias regionales y urbanas fragmentadas que destruyen el medio ambiente y extraen los recursos patrimoniales para beneficios privados de unos cuantos asociados con las altas esferas de la oligarquía estatal y con los programas asistenciales que mantienen en el atraso a millones de familias, el grueso de la población mexicana y el país en su conjunto, estará destinado a un estado de subdesarrollo estructural y permanente por otros siglos más. Deseamos que eso no suceda.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés-Rosales, A., Bustamante, C. y Ramírez, G.S. (2017), "Social exclusion and economic growth in the Mexican regions, A spatial approach", en proceso de publicación por la revista europea *Investigaciones Regionales*, Asociación Española de Ciencia Regional, Madrid, España, 2018.
- Ángeles, O.S. (1997), "Evolución de las micro, pequeñas y medianas empresas en México", en Rueda, I. (Coord.), *Las empresas integradoras en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas/ Siglo XXI Eds., pp. 43-62.

- Bustamante, C. (2008), *Estrategias de los manufactureros de la Ciudad de México ante el neoliberalismo*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrera C., P. (2005), *Nuevas tecnologías y exclusión social. Un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España*, Madrid, Universidad Pontificia.
- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (2017), *Informe Estadístico Sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México, 2017*, Congreso de la Unión, enero-marzo de 2017, p. 17. Consulta el 14 de diciembre en la página web, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225309/Informe_Congreso-2017-1T.pdf>.
- Ferrari, B. (2010), “Reporte de la Secretaría de hacienda y Crédito Público (SHCP)”, en *El Financiero*, 5 de octubre, 1a. p., disponible en <www.elfinanciero.com.mx>.
- IED (2017), *Inversión Extranjera Directa en México*, Congreso de la Unión, página web, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225309/Informe_Congreso-2017-1T.pdf> (22/12/2017).
- León, Merino Aurelio et al. (2008), *Poverty and social exclusion in Mexico*, Universidad de Alcalá de Henares (UAH), España.
- LFZEE (2016), *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales*, Gobierno federal, México.
- LGAH (1976), *Ley General de Asentamientos Humanos*, Poder Ejecutivo Federal, México.
- ONU, Habitat (1976), *Reunión Mundial sobre los Asentamientos Humanos, Organización de las Naciones Unidas-Habitat*, Vancouver, Canadá.
- PNDI (1978-1982), *Programa Nacional de Desarrollo Industrial 1978-1982*, SEPAFIN, México.
- PNDU (1978-1982), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1978-1982*, SAHOP, Mexico.
- Presidencia de México (2000), *Sexto Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal.
- ProMéxico (2016), página web <http://mim.promexico.gob.mx/es/mim/Perfil_del_sector_ti> (Consulta, 14/12/2017).
- Ruiz, C. (2010), “Nuevos nichos de industrialización en México”, documento presentado interno en el *Seminario de Economía Urbana y Regional del Posgrado en Economía*, México, UNAM.
- Sánchez, A. et al. (2017), *Las formas del cambio en la ZMCM, Proyecto PA-PIIT*, DGAPA, UNAM.
- Sacristán, E. (2006), “Las privatizaciones en México”, disponible en <www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0904.pdf> (9 /08/2010).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *SHCP, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Ingresos de la Federación*, disponible en <www.shcp.comisiondepresupuestoycuentapublica> (consulta, 19/10/2017).

- Sen, A. (1984), *Social exclusion, concept, application, and scrutiny*, Master of Trinity College, Cambridge, and Lamont University Professor Emeritus, Harvard University.
- Sen, A. (2000), *Social Exclusion, Concept, Application, and Scrutiny*, Manila, Asian Development Bank (Social Development Papers, 1).
- Veltmeyer, Henry (2002), "Social exclusion and models of development in Latin America", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, vol. 27, núm. 54, pp. 251-280.
- Yagci, F. (1985), *Structural Adjustment Lending*, The World Bank Staff, Working Paper 735, Washington, D.C.
- Ziccardi, A. (2008), "Pobreza urbana y Políticas de inclusión social en las comunidades complejas", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 13, núm. 2, junio-diciembre, Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia, pp. 93-108.

Desarrollo territorial urbano
volumen 13 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>



CNU **CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS** **POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

