

## **Hacia una estrategia de desarrollo regional comprehensiva en México**

**Mario Pezzini, Nicola Crosta, Gabriela I. Ramos / OCDE**

Jefe de la División de Estudios Territoriales, ocde.

Administrador del Programa de Políticas de la División de Estudios Territoriales, ocde.

Directora del Centro de la ocde en México para América Latina.

El presente texto fue elaborado con base en el estudio de la ocde sobre el desarrollo territorial de México. Este estudio fue solicitado recientemente por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional y por la Sedesol.

Durante la década de los años noventa México experimentó un desempeño impresionante de su sector externo y un flujo importante de inversión extranjera directa. Sin embargo, es todavía uno de los países de la ocde con mayores disparidades, tomando en cuenta el ingreso individual y regional. La mitad de la década de los ochenta fue un punto de inflexión, ya que el hasta ese entonces proceso de convergencia económica y reducción de las disparidades dio marcha atrás, y comenzó nuevamente el aumento de las diferencias.

La proporción de la población que vive en la pobreza se mantuvo en niveles altos durante toda la década. La proporción de pobres fue de 53% en el periodo 1992-2000, aunque aumentó en términos absolutos debido al crecimiento de la población. La incidencia de pobreza es también desigual respecto de los estados que la sufren. Por ejemplo, los estados que componen la zona sur-sureste registró el porcentaje más alto de familias que viven en la pobreza (70.3%), seguido por el centro-oeste (59.2 por ciento).

## Incidencia de la pobreza en las regiones

En contraste, la población de la región norte que vive en pobreza es proporcionalmente casi la mitad (39.8% en el noreste y 32% en el noroeste). La disparidad no sólo tiene que ver con la pobreza, sino también con el acceso a las oportunidades educativas y de salud, lo que complica la situación de las regiones en desventaja. En términos de educación, el analfabetismo del norte del país (5%), contrasta con el del sur-sureste que alcanza 17%. El promedio de años de educación también contrasta entre regiones ya que, por ejemplo, el D. F. cuenta con once años mientras que Oaxaca únicamente alcanza un promedio de cinco.

En términos de atención a la salud, la cobertura médica del norte es de 57-58%, mientras que la del sur-sureste es de 30%. Lo mismo sucede con el acceso al agua potable.

## Patrones de distribución territorial

Los patrones de distribución territorial en México están altamente polarizados. Existe una gran concentración de la población en un número de ciudades grandes, así como una gran dispersión de la población en pequeñas localidades. En el año 2000, un tercio de la población estaba concentrada en nueve ciudades con más de un millón de habitantes. Por otra parte, 25% de la población habita en 196 mil localidades, cada una de menos de 2 500 habitantes. Muchas de estas poblaciones están caracterizadas por una alta pobreza y marginación. A mediados de los años noventa el ingreso urbano era casi tres veces el ingreso rural. La marginación y la falta de una masa crítica aíslan aún más estas poblaciones al no tener acceso a servicios e infraestructura. Los planes gubernamentales no pueden alcanzar a muchas de estas zonas remotas.

Esto nos señala que el esfuerzo por lograr un desarrollo balanceado tiene que enfrentar primero los grandes rezagos y diferenciaciones entre sus distintas zonas.

## Patrones de desarrollo en México

La presente situación es resultado de la estrategia de desarrollo económico de México. La estrategia de sustitución de importaciones resultó en un claro beneficio para las grandes urbes, en detrimento del desarrollo rural y agrícola. No es casual que la actividad económica se concentrara en regiones específicas tales como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Los efectos de derrame fueron ciertamente limitados.

Por su parte, la liberalización de la economía, junto con la firma del tlcán, ha traído beneficios indiscutibles para la economía, pero también ha contribuido con las disparidades regionales. En ninguno de los patrones seguidos hubo una clara conciencia del tema del desarrollo territorial y del efecto distinto que las políticas implementadas estaban teniendo en las diversas regiones. Estos patrones han tenido además un impacto negativo importante en el medio ambiente.

Además de estas desigualdades, es de notar que México cuenta con potenciales regionales sin utilizar que podrían contribuir al desarrollo, y retos particulares en términos de demografía y de infraestructura de las distintas regiones. Entre ellos se puede señalar:

Turismo. Es necesario aprovechar ampliamente los recursos naturales y culturales que permanecen sin desarrollarse, pero se tendría que evitar el turismo de masas.

Promoción de aglomeraciones. Gracias a la cercanía con Estados Unidos y a la inversión de distintas empresas multinacionales, la zona norte pudo atraer inversiones a la región. Sin embargo, muchas otras regiones cuentan con multiplicidad de empresas pequeñas y medianas que están enfocadas al mercado interno y con una baja capacidad para modernizar su tecnología y su operación. Aun cuando existiera cercanía entre ellas, sus vínculos son limitados y enfrentan obstáculos para aprovechar la posibilidad del establecimiento de redes y de especialización.

En este contexto, resulta interesante analizar cuáles han sido las políticas públicas recientes.

Un elemento que ha reforzado la falta de una visión territorial en la política es el hecho de que el sistema político mexicano ha estado altamente centralizado y la capacidad de decisión se ha ubicado mayormente en el nivel federal. Las estrategias económicas han sido principalmente programas administrados centralmente, con políticas sectoriales que han tenido efectos territoriales no intencionados.

Se reconoce que han existido intentos importantes por fortalecer el federalismo en México, y la democratización del país ha tenido efectos positivos. Asimismo, la presente administración muestra un compromiso mayor por traer el tema del desarrollo regional a la agenda de políticas públicas, y darle mayor peso a las políticas basadas en el territorio. Además, parece existir una mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Algunos de los elementos que se perfilan como señales de este compromiso son:

La creación de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Territorial en la Presidencia de la República, que busca facilitar la coordinación entre los diferentes estados y sectores de la política nacional. Se menciona como interesante el programa de mesorregiones que pretende promover proyectos de desarrollo.

Otra de las herramientas es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Planeación Territorial 2001-2006 en la Secretaría de Desarrollo Social.

La continuación del proceso de descentralización de responsabilidades a los estados y municipios se ha registrado en la última década en materia de educación y salud. Sin embargo, México continúa estando altamente centralizado en varios aspectos de comparación internacional. Por ejemplo, el proceso de descentralización no ha estado acompañado por una devolución de las capacidades impositivas. Esto se demuestra por el hecho de que sólo 5% de los impuestos es recaudado a nivel subnacional. La brecha fiscal es

significativamente alta cuando se le compara con otros países miembros de la ocde. En este rubro, se pueden plantear dos recomendaciones, una de corto y otra de largo plazo:

A corto plazo, son necesarias mejores fórmulas para la distribución de las transferencias intergubernamentales, sobre todo para mejorar la rendición de cuentas y el monitoreo del gasto. En particular, las transferencias condicionales deberían basarse en indicadores codificados para incorporar el criterio de equidad y de eficiencia.

En el largo plazo, es realmente necesario que los estados y los gobiernos locales tengan una mayor capacidad de recaudar impuestos. Las transferencias pueden entonces convertirse en fondos equalizadores, explícitamente dedicados a las disparidades regionales.

Sin embargo, para que estas estrategias realmente tengan los efectos deseados, deben estar acompañadas de planes para reducir la corrupción e incrementar la rendición de cuentas entre los servidores públicos de todos los niveles, evitando el abuso de poder y el conflicto de intereses. Esto también evitaría que una mayor descentralización de recursos y responsabilidades sea utilizada por el poder caciquil local.

En materia de desarrollo regional, México tiene tres grandes retos: combate a la pobreza, impulso a la competitividad y ampliación de la conectividad.

## Pobreza

En materia de pobreza, la ocde enfatiza tres aspectos: educación, vivienda (incluyendo aspectos de regularización de la tenencia) y atención a las poblaciones indígenas. Para ello se señala que Oportunidades (antes Progresá), ha demostrado ser un programa exitoso y por ello será necesario continuar con su aplicación, enfocándose a ampliar capacidades para el desarrollo económico.

La estrategia de Microrregiones también es señalada como una herramienta importante en esta batalla que, además de promover la coordinación intersectorial, se reconoce como un avance significativo en el establecimiento de políticas con una perspectiva territorial. El establecimiento de centros comunitarios apoya especialmente la creación de una masa crítica para la provisión de servicios, limitando la alta marginación de algunas zonas. En el combate a la pobreza merece un lugar especial el acceso a la educación y la mejoría de la calidad educativa en nuestro país. Además, será necesario eliminar la multiplicidad de programas que han mostrado sus límites en términos de su eficiencia.

### Competitividad

Un segundo reto es reducir la brecha entre el sector exportador y los sectores domésticos. Es recomendable una acción sostenida para promover el desarrollo de vínculos, cadenas de valor y el establecimiento de redes entre las pequeñas y medianas empresas, pero también es necesario contar con acceso al financiamiento y a la innovación. En este rubro se señala como un avance el Programa de Desarrollo Empresarial, aunque se tendrá que mejorar la coordinación entre sectores, para lo que la creación de una sola ventanilla en la materia sería un gran avance. Adicionalmente, será recomendable analizar hasta qué punto este programa tendrá también un enfoque local.

### Conectividad

Los sistemas de comunicación y de transportes en el país enfrentan límites importantes. Tanto la infraestructura carretera como la ferroviaria tienen una estructura radial centrada en la ciudad de México, y la falta de carreteras costeras aceptables obliga a los estados del sur a pasar por el congestionado centro para llevar los bienes a Estados Unidos. Respecto de los puertos, las capacidades son débiles y las complementariedades intermodales no han sido debidamente explotadas. Es urgente una nueva estrategia para descongestionar las redes existentes. La región sur-sureste debe ser una prioridad en materia de infraestructura de calidad para integrarse con otras regiones, mejorar su acceso a los mercados nacionales e internacionales y explotar ciertamente su potencialidad turística.

El tema del financiamiento es relevante y por ello la ocde recomienda la adopción de presupuestos multianuales.

En el tema de conectividad, el Plan Puebla Panamá resultaba un programa interesante, sobre todo en materia de proveer de un marco de cooperación para el financiamiento, diseño e implementación de programas de desarrollo.

Como conclusión hay que señalar que sí han habido avances en el país para contar con un marco de desarrollo mucho más balanceado que brinde a las regiones mayores capacidades de definición y de participación. La emergente estrategia territorial bien podría contribuir con la identificación y valoración de ventajas comparativas entre las distintas regiones mexicanas, creando sinergias en los proyectos de inversión públicos. Sin embargo, tendrían que cumplirse una serie de condiciones para asegurar que las reformas en marcha contribuyan con el desarrollo de una estrategia coherente y con apoyo amplio a favor de una mayor convergencia.

#### Recomendaciones de la ocde

Coordinación e institucionalización. La estrategia actual requiere de una clara definición de responsabilidades. Es necesario clarificar las tareas de los actores a cargo de la coordinación institucional vertical y horizontal, al igual que las relacionadas con la planeación espacial. Es más, es necesario que la implementación de una estrategia regional vaya de la mano con las acciones tomadas por las secretarías sectoriales.

Además de esta definición de responsabilidades, la ocde recomienda que las oficinas relacionadas con la puesta en práctica de estas acciones cuenten con un marco legal para fortalecer su mandato y sus métodos de trabajo.

Finalmente, se recomienda que el diseño y la evaluación de las políticas deberían incluir la representación de distintas secretarías y niveles de gobierno, incluso considerando la posibilidad de crear un consejo permanente.

Capacidad administrativa y mecanismos de recompensa. En el contexto del proceso actual de devolución de responsabilidades y de descentralización, es necesario atender al fortalecimiento de las capacidades de las administraciones locales, y tomar acciones para fortalecer el diseño de programas y de planeación en todos los niveles de gobierno. Esto deberá estar acompañado por un sistema adecuado de incentivos. Para ello, un sistema de monitoreo y de establecimiento de mecanismos de premios/sanciones deben establecerse en todos los niveles de gobierno.

#### Distribución de recursos

La definición de las funciones y de las responsabilidades tendrá que acompañarse de una distribución adecuada de recursos. En particular, sería recomendable que la reforma actual del sistema de planeación regional estuviera acompañada del establecimiento de objetivos multianuales de gasto para asegurar una planeación de largo plazo.