

Estudio Territorial de México, 2002

Síntesis

México es una tierra de contrastes. Pese al crecimiento económico global, las disparidades regionales y sociales persisten dando lugar a muchos "Méxicos". El potencial de las diferentes regiones del país es relevante pero no ha sido valorado de manera suficiente, en especial con relación a los recursos naturales, culturales y a las condiciones favorables para el desarrollo económico local. Los retos territoriales son igualmente importantes, comenzando por un lado, con la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y, por el otro, por la gran dispersión de pequeños asentamientos rurales, especialmente en la región sur-sureste del país. Aunque se ha carecido de una estrategia comprensiva de desarrollo territorial, las recientes acciones de política abordan los retos mencionados y oportunidades del desarrollo. Se han puesto en práctica nuevos mecanismos de coordinación horizontal y vertical, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Planeación Territorial refuerza la perspectiva territorial actual del gobierno. En conjunción con estos temas, la asignación de responsabilidades y recursos entre los niveles gubernamentales, así como la corrupción y la falta de rendición de cuentas deben seguirse tratando. Con respecto a las políticas públicas, la atención debe concentrarse en: a) aliviar la pobreza (mediante el refuerzo de iniciativas exitosas, la gradual desaparición de programas ineficaces y la consolidación de la ya iniciada estrategia hacia un enfoque de formulación de políticas basadas en lo territorial), b) aumentar la competitividad y reducir la brecha entre el sector exportador y el interno a través de la formación de más aglomeraciones, y c) fortalecer la conectividad entre las regiones de México, en términos de infraestructura de telecomunicaciones y transporte. En conjunto, el objetivo principal es incrementar el acceso regional a la economía moderna en el marco de una gobernación más eficiente y responsable. ■

¿El crecimiento económico de México ha disminuido las disparidades sociales y regionales?

¿Qué papel ha jugado la concentración espacial del crecimiento en el desarrollo regional de México?

¿Qué retos plantea la alta concentración/dispersión demográfica?

¿Ha contado México con una estrategia comprensiva de desarrollo territorial?

¿Cuáles son las perspectivas de los mecanismos de coordinación horizontal y vertical de los diferentes niveles gubernamentales?

¿Qué obstáculos enfrenta una nueva estrategia de desarrollo territorial?

¿Qué prioridades debe tener dicha estrategia?

Lecturas adicionales

¿El crecimiento económico de México ha disminuido las disparidades sociales y regionales?

En el decenio de 1990, México reportó un impresionante desempeño en sus exportaciones, así como un considerable flujo de Inversión Extranjera Directa (IED). La tasa de crecimiento anual en volumen neto de sus exportaciones e importaciones fue una de las más dinámicas entre los países de la OCDE. Sin embargo, en relación con el ingreso regional e individual, México sigue siendo uno de los países miembros donde las disparidades son más grandes. A este respecto, la mitad de la década de 1980 fue un punto de inflexión. El periodo anterior a 1985-1986 estuvo caracterizado por la convergencia regional (desde 1970) y el decrecimiento de las desigualdades entre las personas (desde 1950), mientras que, entre 1985 y 1992, el proceso de convergencia regional se revirtió en uno de divergencia. Después de este período, los análisis han confirmado una mayor desigualdad regional, así como la persistencia de disparidades en el ingreso. Un examen de la distribución del ingreso en su totalidad demuestra que la posición del decil más pobre se ha deteriorado en relación con todos los deciles restantes. El porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza se ha mantenido en niveles elevados a lo largo de la última década: la proporción de pobreza se estancó cerca del 53% desde 1992 hasta el 2000, pero el número de personas que viven en pobreza ha aumentado, debido al crecimiento de la población nacional (de 45.4 a 52.4 millones). La incidencia desigual de la pobreza entre las diferentes regiones también ha persistido. En 1992, la región del sur-sureste registró el porcentaje más alto de habitantes que viven en la pobreza (70.3%), seguido muy de cerca por el centro-oeste (59.2%); mientras que en el centro, la pobreza afecta a casi la mitad de la población (49.9%). En contraste, las regiones del norte tienen, aproximadamente, sólo un tercio de sus poblaciones totales viviendo en la pobreza (en el noreste, 39.8% y en el noroeste, 32%).¹ Para el final de los años noventa, el porcentaje de habitantes pobres en las regiones del sur-sureste y del centro permaneció casi sin cambio; aumentó a

ritmo constante en el centro-oeste y noroeste, y disminuyó únicamente en el Noreste.² ■

¿Qué papel ha jugado la concentración espacial del crecimiento en el desarrollo regional de México?

La situación actual es resultado de la trayectoria del desarrollo mexicano. La estrategia de sustitución de importaciones que prevaleció desde principios de la década de 1950 hasta inicios de los años ochenta devino finalmente en el lento crecimiento del decenio de 1980, así como en la concentración de la actividad económica, especialmente en torno a la Ciudad de México y, en menor grado, a Guadalajara y Monterrey. Los efectos positivos (spill over effects) se han desbordado de manera limitada: las áreas rurales cercanas fueron beneficiadas por el incremento de la demanda en productos alimenticios y materias primas, pero un mayor alcance del desarrollo fue extremadamente lento o inexistente. La liberalización de la economía que comenzó a mediados de los años ochenta impulsó un impresionante crecimiento del PIB per cápita promedio (pese a la severa crisis económica de finales de 1994), y en tiempos recientes la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha reportado indiscutibles beneficios a la economía en su conjunto. También ha favorecido la concentración de infraestructura y actividades en algunas regiones, pero la capitalización de las ventajas comparativas de otras regiones permanece como un reto. Las reformas, así como la integración regional parecen requerir políticas adicionales que extiendan los beneficios a una mayor parte de la población. Esto no sólo permitiría alcanzar una mayor equidad, sino que también fortalecería el crecimiento global al aprovechar el potencial antes inutilizado.

La brecha regional, reflejada en un mejor desempeño económico de algunas partes del norte y centro, contrasta, en muchos aspectos, con la riqueza natural y cultural del sur. Este es el caso de la bio-diversidad, los recursos acuíferos, bosques y sitios arqueológicos (más de la mitad de los cuales, descubiertos hasta 1999, están concentrados en el sur-sureste). Estas

1. Cálculos de la Oficina de Recursos Estadísticos, Presidencia de México, basada en el Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

2. Las disparidades entre las cinco meso-regiones del país son aún más graves en términos del número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza (según la definición del INEGI), con el Sur-Sureste siempre en el lugar más rezagado. Resultados similares pueden encontrarse en el índice de marginación creado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) mexicano.

riquezas constituyen importantes activos para el desarrollo y proporcionan a México una capacidad privilegiada para atraer el turismo. El país es el octavo del mundo con relación a sus flujos de turismo (20.6 millones de turistas en el 2000, 10 millones de los cuales correspondieron a flujos transfronterizos) y tiene aproximadamente dos millones de empleos en ese sector. Esta actividad económica ocupa el cuarto lugar en el país en términos de recaudación de divisas, superada únicamente por la producción de petróleo, el sector manufacturero y el importante volumen de remesas de emigrantes. Sin embargo, la mayoría de los recursos naturales y culturales se encuentran en regiones rezagadas y su potencial permanece sub-utilizado. Aún más, los destinos turísticos en algunas ocasiones han evolucionado hacia centros turísticos masivos aislados (mass resort tourism), poco capaces de extender sus beneficios económicos a las áreas circundantes. Pese a las acciones recientes para aumentar las áreas protegidas, los recursos naturales permanecen amenazados por una sobreutilización y degradación del medio ambiente. Por un lado, las poblaciones rurales han convertido los bosques en tierras agrícolas o ganaderas sin consideración alguna de sus vocaciones naturales; por el otro, las poblaciones urbanas han contribuido fuertemente a la contaminación del agua, la tierra y el aire. Por lo anterior, entre las prioridades de todos los niveles de gobierno estará responder a este reto ambiental.

Las aglomeraciones empresariales (clusters) en México, cuyo número ha aumentado desde la liberalización económica, constituyen una ventaja competitiva para muchas regiones del país. Hasta ahora, las maquiladoras y las inversiones multinacionales siguen concentrándose principalmente en las regiones del norte y centro/centro-oeste, extendiendo beneficios en la productividad y reforzando los "círculos virtuosos" en esas regiones. Los activos locales no se basan únicamente en los bajos costos de transporte, sino también en la cercanía organizacional con Estados Unidos, en las prácticas operativas de compañías (como las redes y la especialización flexible), así como en la calidad de los insumos que resultan a menudo de los estándares y prácticas locales. Al mismo tiempo, muchas otras regiones tienen un continuum de pequeñas y medianas empresas que permanecen orientadas hacia el mercado interno y que cuentan con poca capacidad para modernizar su tecnología y organización. A pesar de su cercanía física, las empresas están yuxtapuestas y sólo potencialmente pueden constituir aglomeraciones. Estas

empresas enfrentan elevados costos de transacción en operaciones de negocio a negocio, y obstáculos que les impiden explotar las ventajas de las redes, al tiempo que carecen de especialización y habilidad para innovar. Tanto las aglomeraciones existentes como las potenciales se tienen que enfrentar crecientemente a los posibles efectos de la nueva competencia de países emergentes importantes. En estos países, las capacidades tecnológicas pueden facilitar un rápido incremento de la productividad sin un crecimiento proporcional de los salarios, dada la enorme oferta laboral debido al desempleo latente en las áreas rurales. Bajo estas circunstancias, se requiere una mejora permanente de la calidad de los procesos y de los productos manufacturados en México. ■

¿Qué retos plantea la alta concentración/dispersión demográfica?

En las últimas dos décadas, la distribución de la población entre las regiones de México ha sufrido cambios significativos. En particular, las principales zonas metropolitanas del país experimentaron una reducción en su crecimiento, paralela a la reorientación de flujos migratorios hacia ciudades pequeñas y medianas. Esta tendencia tiene el potencial de favorecer el desarrollo económico y social de México, ya que una distribución más balanceada entre las ciudades puede contribuir a la provisión de servicios públicos a costos más bajos, al tiempo que fomenta la descentralización físico-espacial y política administrativa. Pese a esta tendencia, los patrones de distribución territorial en el país se mantienen muy polarizados: existe una elevada concentración de la población en algunas ciudades grandes, al igual que una dispersión poblacional en miles de pequeñas localidades. En el 2000, un tercio de la población estaba concentrada en nueve ciudades con más de un millón de habitantes. El área metropolitana de la Ciudad de México es única en su clase pues concentra a casi el 20% de la población nacional (20 millones de habitantes). Después de severas dificultades económicas, en la década de los ochenta la recuperación de esta zona fue provocada principalmente por la mejoría en el Distrito Federal, donde el PIB creció al 3.5% anual (1988-1996). Este ritmo de crecimiento se ubicó notoriamente por encima del promedio nacional. Sin embargo, no está claro si la recuperación ha traído consigo mayores empleos y mejores estándares de vida. La mejoría económica no resultó en la creación de un número sustancial de empleos en la economía formal y, a mediados de los años noventa,

casi el 50% de la población económicamente activa laboraba en la economía informal.

Con respecto a las zonas no metropolitanas, un cuarto de la población mexicana vive en 196 000 localidades con menos de 2 500 habitantes. Muchas de esas zonas están comúnmente asociadas a condiciones de extrema pobreza y marginación, con rezagos considerables en relación con las áreas urbanas que las rodean. A mediados del decenio de 1990 el ingreso urbano promedio fue casi tres veces mayor que el rural. Desde que inició el camino hacia la liberalización económica entre 1985 y 1986, las zonas rurales han sido menos eficaces en aprovechar las oportunidades económicas que les presenta la liberalización y, por ende, su población está cada vez más marginada. La naturaleza insular de numerosas comunidades con escasa población se ha traducido a menudo, en la falta sustancial de acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos (como es el caso de la educación, el cuidado de la salud, la oferta de agua y electricidad), así como de programas gubernamentales que no alcanzan a cubrir áreas tan remotas. Las condiciones de vida resultantes han provocado la emigración hacia zonas urbanas congestionadas y Estados Unidos. Con este panorama de elevada concentración y dispersión en diferentes regiones, los retos más grandes en términos de organización espacial y planeación consisten, por un lado, fortalecer a las pequeñas y medianas ciudades con potencial de desarrollo, así como en regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes. Por otro lado, es necesario fortalecer la conectividad entre las diversas regiones del país y responder a las necesidades de localidades remotas mediante la creación de la masa crítica necesaria para asegurar el acceso a los servicios tanto a las personas como a las empresas. ■

¿Ha contado México con una estrategia comprensiva de desarrollo territorial?

Durante casi toda su historia moderna, México estuvo caracterizado por un sistema político altamente centralizado en el que la toma de decisiones estaba concentrada en el nivel federal, había falta de continuidad en muchos de los programas gubernamentales y las estrategias económicas constaban, en su mayoría, de políticas sectoriales que sólo tenían efectos territoriales involuntarios. Las señales de cambio comenzaron a aparecer en la segunda mitad de los años noventa. En los últimos años se han emprendido acciones en

favor de un desarrollo más balanceado del país que incluyen: mecanismos de coordinación horizontal y vertical, planeación territorial, una mejor distribución de las responsabilidades y recursos entre los niveles gubernamentales, una mayor rendición de cuentas y el control de la corrupción. ■

¿Cuáles son las perspectivas de los mecanismos de coordinación horizontal y vertical de los diferentes niveles gubernamentales?

La administración federal actual (2000-2006) afirma su compromiso de incluir el desarrollo regional como una prioridad en la agenda pública y otorgar mayor peso a las políticas diseñadas localmente vis-à-vis la perspectiva sectorial tradicional. Esto se ejemplifica en la reciente incorporación del enfoque regional en el Plan Nacional de Desarrollo y en la creación de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional dentro de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia. Esta nueva estructura busca poner en práctica procesos de formulación de políticas en los que el gobierno federal ya no sea el único actor sino que opere como un promotor de la coordinación interestatal o intersectorial, al tiempo que permita la participación del sector privado y la sociedad civil en la definición de objetivos comunes. Una de las metas propuestas es promover los proyectos de desarrollo de gran escala en el marco de las áreas que se han denominado “meso-regiones”, es decir, unidades de proyectos –cada una incorpora varios estados- para coordinar la intervención estatal y dar mayor voz a los gobernadores. Éstos participan, conjuntamente, con representantes del gobierno federal, en mesas de negociación y planeación lideradas por el Presidente de la República. Este nuevo enfoque ha sido apoyado por la creación de los Fideicomisos Mesoregionales – que también podrían recibir donaciones de fuentes privadas- que permiten a los gobiernos estatales financiar los estudios de factibilidad y las propuestas de proyectos.

El nuevo enfoque otorga un mayor peso a los estados en lo referente a la canalización de los fondos públicos para proyectos de gran escala, mediante la inclusión en el presupuesto federal de los proyectos regionales acordados. Una de sus características definitorias es que funciona sobre la base de un acuerdo voluntario entre las partes interesadas. Los estados participan en ese proceso porque perciben que las metas conjuntas pueden avanzarse rápida-

mente, y que las economías de escala pueden resultar de la cooperación con otros gobiernos. Los incentivos contenidos en los Fideicomisos Mesoregionales también pueden desempeñar un papel interesante en las mejoras del diseño y evaluación de iniciativas concretas. A la fecha, se han conseguido algunos resultados visibles que incluyen un portafolio de proyectos regionales aprobado en las áreas de comunicaciones, agricultura, medio ambiente y seguridad pública. Para llevar a cabo una estrategia de desarrollo territorial comprensiva, éstas herramientas útiles y promisorias para proyectos de gran escala a nivel meso-regional pueden beneficiarse de procesos complementarios de escala menor, particularmente en el campo del desarrollo económico local (ver las estrategias de micro-regiones).

Al igual que la creación de la Oficina para la Planeación Estratégica, el Desarrollo Regional y la Coordinación Meso-regional, otra acción que ha sido presentada como heraldo de un enfoque de formulación de políticas más localizadas, para resolver las inconsistencias de la rígida orientación sectorial del pasado, es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Planeación Territorial, 2001-2006 (PNDU-OT) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este programa pone énfasis en la necesidad de alentar el crecimiento ordenado, evaluar y orientar el potencial de cada territorio y, de esta manera, reducir las desigualdades. En el marco del federalismo busca diseñar y promover una política nacional para el desarrollo rural y urbano, así como fomentar la ejecución de proyectos estratégicos con un enfoque integral en las regiones, zonas metropolitanas y ciudades. Sin embargo, la planeación estratégica emergente para el desarrollo regional puede enfrentar posibles limitantes relacionadas con la cooperación horizontal entre distintas áreas del gobierno federal. Estudios previos de la OCDE alertaron sobre los riesgos de los instrumentos de planeación que fragmentan y traslapan las responsabilidades. Dichos estudios proponen la definición de reglas precisas de ejecución para aumentar la efectividad de los instrumentos de coordinación institucional y para asegurar la participación y cooperación de los actores involucrados en las políticas de desarrollo territorial. Mejorar el estado actual de los asuntos es vital para hacer del proceso de planeación regional un compromiso compartido más fuerte a través de la administración federal.

En conjunción con nuevos mecanismos de coordinación, la asignación de responsabilidades y recursos tiene un papel central en la puesta en práctica de una

estrategia territorial en México. Durante muchos años, el gobierno federal ha reforzado la autonomía de los niveles subnacionales de gobierno mediante la descentralización de responsabilidades en favor de los estados y municipios, particularmente en lo referente a la educación y el cuidado de la salud, dando señales de una transición hacia un arreglo más descentralizado y auténticamente federalista. No obstante, el país permanece considerablemente centralizado en varios aspectos, y con relación a estándares internacionales. En particular, el proceso de descentralización no ha conllevado a una devolución respectiva de atribuciones fiscales, evidente en el hecho de que sólo alrededor del 5% del total del ingreso tributario mexicano se recauda a nivel subnacional. Esto se explica, en parte, porque muchas municipalidades y algunos estados han enfrentado obstáculos al tratar de administrar el presupuesto o incrementar su recaudación de impuestos por falta de capacidad institucional. Sin embargo, la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre la capacidad fiscal y las responsabilidades de gasto, es significativa en comparación con otros países de la OCDE, particularmente los que cuentan con un arreglo federal, y se ha incrementado durante las últimas dos décadas. Pese a la introducción de nuevas prerrogativas fiscales, resulta poco probable que el paquete de reforma fiscal aprobado a inicios del 2002 incremente significativamente la proporción del ingreso fiscal de los niveles subnacionales de gobierno que descansan en transferencias condicionadas y no condicionadas (ramos 28 y 23). Además, el criterio para asignar varias transferencias intergubernamentales podría mejorarse considerablemente, incrementando así la eficiencia de la provisión del servicio público local y reduciendo las disparidades recaudatorias estatales y municipales.

Para realmente lograr los beneficios asociados con la descentralización, México tendrá que experimentar transformaciones adicionales. En el corto plazo, deberán continuar desarrollándose y aplicándose mejores fórmulas para la distribución de la mayoría de las transferencias intergubernamentales. Más aún, mientras los estados y los gobiernos locales sigan financiándose principalmente mediante estas transferencias y no por medio de sus propios impuestos, los esfuerzos deben encaminarse a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo del gasto. En particular, las transferencias condicionadas deben basarse en indicadores codificados que incorporen criterios de equidad o eficiencia y que no puedan modificarse frecuente o fácilmente. En conjunto con

la introducción de dispositivos para incentivar (premium-like devices), lo anterior incrementaría los incentivos para un gasto gubernamental subnacional más eficiente. También alentaría la puesta en marcha de sistemas de control de administrativo local, programas de capacitación para funcionarios públicos locales, estatales y estudios de factibilidad para tener una mejor evaluación del impacto de las inversiones. En el largo plazo, el estado y los gobiernos locales no sólo deben obtener una mayor capacidad fiscal, sino que se deben otorgar mayores incentivos para incrementar sus ingresos propios, particularmente los provenientes de los impuestos al ingreso. Esto permitiría una satisfacción más completa de las demandas locales y podría conducir a una mejor capacidad política de rendición de cuentas. La descentralización impositiva podría estar acompañada por una reducción parcial de las transferencias, mientras que la parte restante de las transferencias no condicionadas actuales podría transformarse en un fondo de equalización, dirigido explícitamente a las desigualdades regionales. La transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales debe estar acompañada con herramientas para fortalecer la afirmación de capacidades, la transparencia y la rendición de cuentas. ■

¿Qué obstáculos enfrenta una nueva estrategia de desarrollo territorial?

La efectividad de mejores mecanismos de coordinación, la planeación territorial y la asignación de recursos y responsabilidades entre los niveles gubernamentales puede estar influenciada por otros aspectos importantes de la gobernación, como la rendición de cuentas y el control de la corrupción. A pesar del reciente progreso resultado de la transición a la democracia, México es un país donde la corrupción persiste como un importante obstáculo al desarrollo ya que puede afectar la atracción de IED. Lo que es más, dificulta el desarrollo endógeno y tiene un efecto negativo en el marco de las condiciones locales y la gobernación. En este contexto, debe dedicarse una atención particular a los riesgos asociados al proceso de descentralización en marcha. Pese a la carencia de resultados sustanciales para contener la corrupción generalizada, la estrategia actual impulsada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) representa un avance en la dirección correcta, ya que busca fomentar la toma de conciencia y la participación de la sociedad civil, así como impulsar la competencia

interestatal por mejorar su percepción pública. En materia de compras gubernamentales y adquisiciones gubernamentales han habido progresos relevantes. A este respecto, las oportunidades ofrecidas por sistemas de compra por internet se han aprovechado mediante la introducción de COMPRANET. Es importante seguir apoyando este sistema hasta alcanzar el objetivo gubernamental de contar con por lo menos un 40% de las licitaciones públicas en la red para el 2003. Estos cambios deben acompañarse con acciones que alienten la difusión de las mejores prácticas que están surgiendo a lo largo del país. De fundamental importancia es la reciente creación de una Auditoría Fiscal de la Federación independiente, que cuenta con mayor capacidad que su predecesora (la Contaduría Mayor de Hacienda) para vigilar el gasto público e iniciar la persecución de delitos. Sin embargo, se requieren más acciones para reducir los obstáculos burocráticos y desarrollar nuevas herramientas legales en todos los niveles gubernamentales para definir mejor las responsabilidades de los servidores públicos y reducir el poder discrecional y los conflictos de interés. Lo que es más, la autonomía del sistema judicial frente a los poderes políticos podría desarrollarse en mayor medida, particularmente en el nivel estatal. Al igual que la corrupción, los bajos niveles de seguridad, particularmente en el área metropolitana de la Ciudad de México y en las áreas fronterizas del norte, podrían afectar la atracción de IED y obstaculizar el desarrollo económico de las regiones. ■

¿Qué prioridades debe tener dicha estrategia?

Una estrategia de desarrollo territorial comprensiva requiere no sólo tomar en cuenta aspectos de gobernación sino también orientar las políticas hacia los tres desafíos de política más acuciantes: aliviar la pobreza, impulsar la competitividad y aumentar la conectividad. La pobreza, con su concentración espacial cada vez más desigual está relacionada con una distribución altamente dispar de los servicios y logros educativos. Pese a ser uno de los países más ricos de América Latina en términos de PIB per cápita (ocupando el cuarto lugar), México ocupa el octavo en la media de años de escolaridad formal de la población trabajadora (PEA). En general, el desempeño educativo varía mucho en las diferentes regiones, con el noreste y el noroeste mostrando los mayores logros y el centro-oeste y el sur-sureste rezagados. Más allá del cliché de pugnar por "más educación" como una situación "donde todos

ganan”, común a todos los países miembros de la OCDE, transformar los incentivos positivos que acompañan a una capacitación mayor en un crecimiento nacional requerirá políticas que estimulen la demanda entre los padres de familia para contar con una educación comprensiva de sus hijos. Esto sólo puede lograrse actuando en dos planos: en el primero de ellos mediante una provisión equitativa y eficaz de los servicios educativos, y en el segundo por medio de iniciativas públicas que relajen las restricciones de liquidez de los hogares menos afortunados. Encontrar formas para que las personas que viven en condiciones de pobreza hagan estas inversiones es un paso importante para reducir la pobreza e incrementar, al mismo tiempo, la capacidad productiva del país. Adicionalmente la vivienda es un factor crítico para reducir la pobreza. También en este caso las diferencias regionales existen. Los indicadores nos muestran los mayores déficits en el sur-sureste: casi un tercio de las familias de la región viven en pisos de tierra, en marcado contraste con el noreste (por debajo del 7%). Para enfrentar ésta situación, las distorsiones estructurales creadas por los ejidos irregulares y las tierras comunales deben ser superadas, facilitando así la construcción de viviendas y el acceso al crédito para las familias de bajos ingresos. En particular, el proceso de regularización de la tierra debe ser racionalizado, posiblemente otorgando a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y a los estados un mayor margen de acción para establecer una estrategia coherente.

El principio rector de los programas gubernamentales para combatir la pobreza debe continuar con el reciente cambio de la mera asistencia hacia acciones que permitan el desarrollo de capital humano y que brinden oportunidades para el desarrollo local. De hecho, este enfoque ha sido adoptado en Contigo, una estrategia de desarrollo social multi-sectorial que requiere de la coordinación entre las diferentes Secretarías. Siguiendo esta línea, OPORTUNIDADES, programa gubernamental inicialmente lanzado bajo el nombre de PROGESA (Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación) opera en el marco de Contigo como el pilar entre los programas del gobierno para luchar contra la pobreza. Iniciado en 1997, OPORTUNIDADES cubre a 4 millones de familias con un presupuesto actual de aproximadamente dos billones de dólares. El programa consiste principalmente de transferencias de ingreso a los pobres rurales, bajo la condición de que hagan uso de los servicios de educación, salud y nutrición. El programa ha sido particularmente efectivo en incrementar los logros edu-

cativos y mejorar las condiciones de salud. OPORTUNIDADES extenderá las acciones de alivio a la pobreza a zonas urbanas donde ésta adquiere rasgos peculiares. Lo anterior constituye un paso muy necesario, dado el alcance de la situación (hoy por hoy, las ciudades mexicanas tienen a 18.3 millones de personas viviendo en la pobreza) y debido a los recorres graduales en programas generales para áreas urbanas que no estuvieron acompañados por políticas dirigidas hacia los estratos menos afortunados de la población urbana. Mientras que OPORTUNIDADES representa a las mejores prácticas en la materia, existe todavía una amplia gama de programas de “vieja generación” que, diseñados originalmente para proveer de redes de seguridad a los pobres, necesitan ser reformados de manera sustancial, o sus fondos canalizados progresivamente a los programas más exitosos.

Concebida originalmente para combatir la pobreza rural, la estrategia de las micro-regiones merece una atención especial en función de su enfoque territorial y amplio rango de aplicación. Consiste principalmente en la coordinación de esfuerzos de varias Secretarías, que se reúnen en un Comité intersectorial guiado por el Presidente, para asistir a aproximadamente 260 regiones que concentran a más de 20 millones de personas con muy altos niveles de marginación. El objetivo es crear en las regiones rurales Centros Comunitarios Estratégicos que tengan la masa crítica necesaria para la provisión suficiente de los servicios públicos y privados. Esta estrategia tiene el potencial de convertirse en uno de los ejemplos más importantes de las políticas basadas en lo local para el desarrollo rural, dado su enfoque comprensivo/no sectorial. Y aún puede beneficiarse de una mayor flexibilidad con relación a los perímetros de intervención y a los mecanismos fortalecidos de coordinación entre micro-regiones fronterizas. Puede aprovechar también de los mecanismos de monitoreo, evaluación y disseminación de mejores prácticas emergentes en el nivel micro, así como de ayuda técnica calificada a los operadores locales. El enfoque micro-regional que está siendo aplicado en la actualidad en el marco de los programas de alivio a la pobreza, deberá extenderse para incorporar un mayor número de preocupaciones relacionadas con el desarrollo. Desde esta perspectiva, podría constituir una herramienta crucial para fomentar el desarrollo económico local y desempeñar una parte importante en la estrategia general de desarrollo territorial del país.

Entre las acciones para combatir la pobreza, la población indígena merece especial atención. De acuerdo con el Censo del 2000, hay casi 8 millones de indígenas en el país (sin embargo, el INI, Instituto Nacional Indigenista estima que la cifra asciende a más de 12 millones) de los cuales, un alto porcentaje vive en la pobreza, intentando en materia de activos de capacitación, y en una compleja red de problemas económicos y sociales interrelacionados. Después de una larga historia de exclusión que se ha traducido recientemente en severos conflictos en algunas regiones del sur (p.e., Chiapas en 1994), el gobierno ha mostrado una mayor apertura y ha otorgado más voz política a las minorías étnicas. La reciente creación de la Oficina Representativa para el Desarrollo de la Población Indígena, al interior de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, ha sido un avance importante en dicha dirección. Sin embargo, aún falta mucho por hacer para asegurar que el acceso a los beneficios que brinda el desarrollo vaya de la mano con la preservación de sus culturas, ya que no sólo gozan de un alto valor, sino que también cuentan con un potencial para el desarrollo económico. En particular, los programas existentes deben adaptarse a las necesidades peculiares y a las estructuras organizativas de las sociedades indígenas. El empoderamiento es fundamental, pero necesita acompañarse del fortalecimiento de las capacidades, así como de mecanismos de monitoreo que permitan controlar la ejecución efectiva de los programas y evitar la apropiación ilegal de los recursos por parte de detentadores de poder a nivel local que no rinden cuentas.

Un segundo reto fundamental para el desarrollo territorial es la reducción de la brecha entre el sector exportador y el interno. Pese a las señales alentadoras de aglomeraciones emergentes en áreas con bases microeconómicas avanzadas (específicamente manufacturas tradicionales, altos niveles de capacitación formal, etc.), se requiere la acción sostenida para fomentar el desarrollo de vínculos, cadenas de valor y redes entre pequeñas firmas, así como aumentar su acceso a innovaciones y créditos. El Programa de Desarrollo Empresarial (PDE) 2001-2006 puesto en práctica por el gobierno actual está destinado a actuar como sombrilla para todas las iniciativas existentes, hasta entonces llevadas a cabo sin coordinación. Este programa fija metas muy ambiciosas para ser alcanzadas antes del final de la administración actual. Su éxito dependerá, en gran medida, de la calidad de la colaboración al interior y entre los diferentes niveles gubernamentales y con el sector privado. El elemento fundamental de la estrategia del

nuevo gobierno será la capacidad de introducir un auténtico enfoque de formulación de políticas basadas en su contexto territorial que se concentre en el mejoramiento de las condiciones locales para el desarrollo de empresas y negocios y provea de servicios reales a las PIMEs. Esto, en lugar de descansar en incentivos directos como en el pasado. La creación de ventanillas únicas para éstos servicios de apoyo mejoraría significativamente su provisión en el nivel local. Además, será necesario establecer un sistema nacional de indicadores para monitorear los resultados y afinar dichas políticas.

El sistema de comunicaciones y transportes del país tiene limitaciones relevantes. Respecto a la infraestructura carretera, las políticas anteriores impulsaron la creación de una estructura radial centrada en la Ciudad de México, y dieron lugar a altos costos de inversión, mantenimiento y operación para superar una topografía muy accidentada. Una cuestión relacionada es que la ausencia de carreteras costeras a lo largo del norte del Golfo de México ha canalizado la mercancía proveniente del sur y de la península de Yucatán a Estados Unidos a través de la congestionada zona centro. El sistema ferroviario, también presenta una estructura radial. Además, pese a las importantes transformaciones estructurales ocurridas en los últimos años (particularmente la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México), gran parte del país sigue desconectada de la red. Con respecto a los puertos, la capacidad sigue siendo débil y las complementariedades inter-modales no se han desarrollado adecuadamente, reduciendo así tanto la zona de influencia de las capacidades de distribución de mercancía como el potencial para superar las limitaciones de las carreteras costeras. Respecto a las políticas, las zonas geográficas que deben tener prioridad son el sur-sureste y el centro. Aunque por mucho tiempo se ha invertido significativamente en carreteras en esta última región, ahora se requieren esfuerzos adicionales para descongestionar los intercambios intra e inter-regionales. Por su parte, la región del sur-sureste necesita construir una infraestructura de más alta calidad para integrarse a otras regiones, mejorar su acceso a los mercados nacionales e internacionales, y explotar plenamente su potencial turístico. En el contexto de las severas restricciones presupuestarias, los aspectos relacionados con el financiamiento son sumamente relevantes. Por ello es de gran importancia que México adopte presupuestos multi-anales para lograr estos cambios estructurales. Actualmente, los planes de inversión son, en su mayor parte, anuales. Los pla-

nes sexenales sectoriales son más documentos de políticas que documentos operacionales con compromisos financieros. Esta situación da a todos los actores horizontes de corto plazo y aumenta la incertidumbre.

Aún cuando hubo avances en materia de telefonía en los años noventa, existe todavía un desarrollo relativamente bajo en la infraestructura de las telecomunicaciones. Mientras que el promedio nacional es de sólo 13 líneas por cada 100 habitantes (el más bajo de los países miembros de la OCDE), la densidad de la telefonía reproduce el mismo patrón de otros recursos productivos, con el centro a la cabeza (13.7) y el sur-sureste en la posición más rezagada nuevamente (sólo 7.5). El desafío crítico que enfrenta el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y tecnologías de la información es alcanzar la cobertura universal dentro de un mercado competitivo que puede aumentar las disparidades regionales en la provisión de infraestructura si no se introducen mecanismos adecuados de ecuilibración. Con respecto al acceso a Internet, pese al reciente incremento en el número total de usuarios de Internet y en la proporción de familias con computadora, persiste una importante brecha digital entre la pequeña minoría que aprovecha las nuevas tecnologías y la gran mayoría que carece de acceso a ellas. La principal respuesta política ha sido el diseño y la ejecución del proyecto E-Mexico que busca cubrir al 80% de la población para el 2006. Para lograr sus ambiciosos objetivos, este proyecto debe desarrollarse más. Varias de las mejores prácticas en países de la OCDE (como Finlandia y Canadá) pueden servir como referencias (benchmark) para su ejecución.

A la fecha, el proyecto más importante del gobierno mexicano para fomentar el desarrollo regional del sur es el Plan Puebla-Panamá (PPP). El Plan busca proveer el tan necesario marco para diseñar, financiar y ejecutar proyectos de desarrollo regional de manera integrada, así como permitir a la región una mejor conectividad con América Central y el resto del país. El PPP enfatiza la necesidad de disminuir las disparidades entre el norte y el sur mediante la construcción de 2 200 km de caminos, que extenderían carreteras y vías ferroviarias desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. En relación con las telecomunica-

ciones, el PPP busca ampliar y modernizar los sistemas regionales para mejorar los servicios básicos y de valor agregado así como las redes de transmisión de datos. Aunque el PPP no es sólo un mecanismo de financiamiento, es probable que su enfoque de desarrollo regional ayude a atraer fondos de las instituciones financieras internacionales, a facilitar la cooperación con la región centroamericana y a lograr una mejor coordinación entre los diferentes actores en México. Sin embargo, su capacidad institucional de catalizar apoyo de todos los niveles de gobierno hacia una estrategia tan ambiciosa requiere un mayor trabajo. Dado que se necesitan grandes inversiones, se requerirán esfuerzos importantes por parte de los actores nacionales e internacionales para que el Plan tenga éxito. No obstante su amplio mandato, hasta la fecha, la mayor parte de los avances del PPP se han limitado principalmente a la infraestructura carretera. Otras áreas de interés no han recibido un respaldo financiero adecuado (con la excepción de algunas acciones como la interconexión energética con América Central).³

Se han sentado las bases para un progreso significativo. La descentralización puede ayudar a fomentar la rendición de cuentas al interior del gobierno. Además, la estrategia territorial emergente puede favorecer la identificación y valoración de las ventajas comparativas que existen en las diferentes regiones mexicanas, creando así sinergias en los proyectos de inversión pública. Sin embargo, asegurar que las reformas actuales contribuyan a una estrategia coherente y ampliamente apoyada que favorezca el tan necesario proceso de convergencia en el desarrollo regional, requiere del cumplimiento de una serie de condiciones.

- **Coordinación e institucionalización.** El compromiso de la administración federal actual con una estrategia de desarrollo territorial requiere de una redefinición con claridad de las responsabilidades. Para este fin, es necesario poner en claro las tareas de los actores a cargo de la coordinación institucional vertical y horizontal, así como de aquellos relacionados con la planeación espacial. Aún más, es necesario para asegurar que el diseño y la ejecución de las estrategias de desarrollo territorial vaya de la mano con las acciones emprendidas por las

3. El gobierno mexicano también ha puesto en práctica otros programas para impulsar el desarrollo regional. Por ejemplo, se han obtenido resultados positivos del programa 3X1, mediante el cual los gobiernos federal y estatales, así como las asociaciones locales de emigrantes han financiado proyectos de desarrollo en los municipios de origen de los emigrantes.

Secretarías sectoriales y en esta área se requiere de avances. Además de la definición de funciones y responsabilidades, deberá otorgarse un marco legal a aquellos cuerpos involucrados en la puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial para fortalecer así sus mandatos y ayudar a institucionalizar sus respectivos métodos de trabajo. Por último cabe señalar que el diseño y la evaluación de las políticas debe involucrar a representantes de varias Secretarías y distintos niveles gubernamentales, de ser posible en la constitución de un Consejo Permanente.

- **Capacidad administrativa y mecanismos de recompensa.** En el marco del ya iniciado proceso de descentralización y delegación de atribuciones, la atención debe centrarse en aumentar las capacidades de las administraciones locales. Asimismo, se requieren acciones que fortalezcan el diseño y la planeación de proyectos en todos los niveles del gobierno. Lo anterior deberá acompañarse de la puesta en práctica de un sistema apropiado de incentivos, para la cual, es necesario establecer tanto en el nivel federal como local mecanismos de monitoreo, premio y castigo.
- **Asignación de recursos.** La definición de funciones y responsabilidades debe ir de la mano con la asignación adecuada de recursos. En particular, es fundamental que la reciente reforma al sistema de planeación regional esté respaldada por la posibilidad de establecer objetivos de gasto multi-anales que permitan una planeación consistente, a largo plazo. ■

Lecturas adicionales

- **OECD Territorial Reviews:** Territorial Reviews focus essentially on reviewing Member countries' territorial policies and on evaluating their impact at the regional level. The principal objectives are to: a) identify the nature and scale of territorial challenges using a common analytical framework; b) assist governments in assessing and improving their territorial policies; c) assess the distribution of competencies and resources among the different levels of government; and d) identify and disseminate information on best practices regarding governance. For more information, consult the Periodicals section of the OECD Bookshop at www.oecd.org/bookshop.



- **Additional information:** More information about the work of OECD Public Governance and Territorial Development can be found on the Web site at www.oecd.org/tds.

Las publicaciones de la OCDE pueden comprarse en línea con toda seguridad de la librería de la OCDE
www.oecd.org/bookshop

Las Sinopsis de políticas de la OCDE son preparadas por la División de Relaciones Públicas, Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.
 Se publican bajo la responsabilidad del Secretario General.

Contactos

FRANCIA

Sede de la OCDE
 2, rue André-Pascal
 75775 PARIS Cedex 16
 Tel.: 33 (0) 1 45 24 81 81
 Fax: 33 (0) 1 45 24 19 50
 E-mail: sales@oecd.org
 Internet: www.oecd.org

ALEMANIA

OECD BERLIN Centre
 Albrechtstrasse 9/10
 D-10117 BERLIN
 Tel.: (49-30) 2888353
 Fax: (49-30) 28883545
 E-mail: berlin.contact@oecd.org
 Internet: www.oecd.org/deutschland

JAPÓN

TOKYO Centre
 Nippon Press Center Bldg
 2-2-1 Uchisaiwaicho,
 Chiyoda-ku
 TOKYO 100-0011
 Tel.: (81-3) 5532 0021
 Fax: (81-3) 5532 0036/0035
 E-mail: center@oecd-tokyo.org
 Internet: www.oecdtokyo.org

MÉXICO

OECD MEXICO Centre
 Av. Presidente Mazaryk 526
 Colonia: Polanco
 C.P. 11560
 MEXICO, D.F.
 Tel.: (00.52.55) 5281 3810
 Fax: (00.52.55) 5280 0480
 E-mail: mexico.contact@oecd.org
 Internet: www.rtn.net.mx/ocde

ESTADOS UNIDOS

OECD WASHINGTON Center
 2001 L Street N.W., Suite 650
 WASHINGTON D.C. 20036-4922
 Tel.: (1-202) 785 6323
 Fax: (1-202) 785 0350
 E-mail: washington.contact@oecd.org
 Internet: www.oecd-wash.org
 Número gratuito: (1-800) 456 6323

Las Sinopsis sobre políticas de la OCDE están disponibles en el sitio Internet de la OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief