

Propuesta de política de desarrollo regional y urbano nacional y para la región centro en el corto, mediano y largo plazo¹.

**Maestro: Normand Eduardo Asuad Sanén
Febrero del 2000**

El propósito principal de este trabajo es el de identificar y proponer los aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano nacional y para la región centro del país, planteamiento que se hace señalando los principales problemas estructurales y el efecto que tiene la globalización económica en el desarrollo económico sectorial y regional y el de las principales políticas que recientemente se utilizan para su atención. Por lo que en función de sus tendencias y problemas se establecen lineamientos estratégicos de políticas y sus características en el corto, mediano y largo plazo. Destacando la necesidad de modificar las políticas de descentralización y social así como los aspectos institucionales, principalmente el pacto federal a través del establecimiento del sistema de planeación regional, un enfoque territorial que en forma integral comprende los aspectos espaciales y ambientales del desarrollo económico y la creación de agencias de desarrollo local. Para la región centro se establecen los lineamientos estratégicos de política, tomando en cuenta que su aplicación se concibe en el marco de las políticas concebidas nacionalmente.

1) Antecedentes

El problema regional, hoy en día en nuestro país, se considera como uno de los principales retos para la política económica y social. Los cambios recientes en la economía nacional a partir de la apertura de la economía mexicana a principios de la década de los años 80, se han caracterizado por reforzar las diferencias y desigualdades económicas y sociales entre entidades federativas. Sin duda, el problema principal radica en conciliar el modelo de desarrollo económico nacional orientado hacia el mercado internacional, que se caracteriza por la integración del país a la economía mundial con las grandes desigualdades económicas y sociales regionales y urbanas. La apertura externa y la liberalización de la economía han propiciado cambios en el funcionamiento de las economías regionales y en las políticas que es necesario analizar y estudiar.

1. Asuad Sanén, Normand Eduardo, Aspectos básicos de una política de desarrollo regional y urbano para México en el corto, mediano y largo plazo, pp.71-107, publicado en la Revista de Investigación económica número 231, correspondiente a los meses enero-febrero del año 2000.

El problema regional aparece por una parte como reivindicación política y social de grupos y áreas geográficas del país, que destacan por su condición de pobreza extrema. Por otra parte, con el consenso general sobre la necesidad del cambio en el sistema federal de toma de decisiones públicas mediante la descentralización de acciones y el impulso al desarrollo económico y social de las entidades federativas. De acuerdo a estos planteamientos cabe hacerse la pregunta siguiente:

¿Cuáles son las tendencias y las opciones de política del desarrollo regional y urbano nacional y de la región centro?

De aquí la importancia de identificar los aspectos fundamentales de los problemas y tendencias del desarrollo regional y urbano nacional y de la región centro, así como la política que se está llevando a cabo, a fin de identificar los aspectos básicos que debe contener para el corto, mediano y largo plazo.

2) Propósito

El propósito de este trabajo es identificar los principales elementos que debe contener la política de desarrollo regional y urbano nacional y de la región centro, a fin de estar en condiciones de enfrentar los problemas y retos futuros de continuar las tendencias actuales.

Para la región centro, su análisis se considera desde una visión nacional e integral, por lo que sólo se plantean los principales aspectos de las tendencias y las políticas nacionales dado su importancia para la toma de decisiones en cada entidad federativa.

El ensayo se integra del siguiente contenido: 1) Estructura y condicionantes básicas del desarrollo regional y urbano; 2) Políticas de desarrollo regional y urbano empleadas; 3) Perspectivas y Tendencias relevantes y 4) Propuesta de políticas de desarrollo regional y urbano a corto, mediano y largo plazo nacional y para la región centro.

El análisis se orienta a caracterizar los aspectos fundamentales sobre los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano del país, identificando los retos futuros, de continuar las tendencias actuales. Se destacan los principales aspectos distintivos del patrón sectorial e identificando los elementos principales del patrón del desarrollo regional y urbano del país y de la región centro, precisando sus diferencias, destacando el comportamiento económico reciente de la región económica megalopolitana.

3. Análisis de la estructura y condicionantes básicas del desarrollo regional y urbano

3.1) Problemas estructurales del Desarrollo Sectorial.

El crecimiento económico desde inicios de la década de 1980 se caracteriza por ampliar y fortalecer el desarrollo desigual de la estructura productiva en forma dual y por los desequilibrios estructurales de la producción y del empleo,

condicionados por una transición demográfica en proceso y por la insuficiencia del aparato productivo de utilizar eficientemente los recursos humanos disponibles, lo cual limita, margina y empobrece a grandes segmentos de la población. Tendencias y características que ya se presentaban en forma importante desde los inicios de la década de los años 70.

Los problemas estructurales del desarrollo económico y social han propiciado el desarrollo desigual de los sectores productivos, dando lugar por un lado a un proceso de desarrollo dual de la industria, a la terciarización de la economía y a una reducción significativa del sector primario de la economía. Por el otro, a la disminución relativa del empleo primario y a su desplazamiento hacia los servicios, principalmente de baja productividad.

En consecuencia, identificamos en su comportamiento la interacción de dos fuerzas: a) el dualismo sectorial y b) el crecimiento ilimitado de la oferta de mano de obra frente a su demanda.

De hecho la estructura productiva además de presentar los desequilibrios sectoriales de la producción acusa el desplazamiento de los recursos y de la mano de obra del sector primario a los servicios y en una menor medida a la actividad industrial. El PIB de servicios aumento su participación, ya de por sí importante desde la década de los años 70, en 1980 contribuyó con el 57% del PIB y el 44% del empleo, creciendo su contribución relativa para el año de 1994, respectivamente con el 68% y el 54%. La mayor aportación, el 90%, corresponde a la actividad comercial y a los servicios.

La importancia de la expansión de los servicios es aún mayor, si se considera la ocupación que genera el sector informal de la economía. Se estima que el 35% de la población activa total se encuentra en actividades informales, de las cuales según INEGI, el 50% se encuentra en la Ciudad de México.

De hecho el crecimiento de los servicios refleja los problemas estructurales y duales de la estructura económica, en la que interactúan el crecimiento poblacional y la gran importancia que tiene la población joven y la incapacidad productiva para la generación de empleos.

Se estima que el sector formal de la economía sólo genera alrededor de 500 000 empleos al año, frente a una oferta de mano de obra de entre 1,000 000 y 1, 200 000 trabajadores al año, por lo que se tiene una elevada tasa de desempleo.

De aquí que la falta de ocupación productiva y los bajos salarios han propiciado la expansión de las actividades informales, que son una medida del subempleo y desocupación de la mano de obra.

En consecuencia, las desigualdades sociales se han agravado, para 1993 se estimó que la población en condiciones de pobreza con ingresos menores al salario mínimo ascendió a 22 millones de habitantes, es decir una cuarta parte de la población total, encontrándose la mitad en condiciones de pobreza extrema. La pobreza se encuentra a nivel urbano y rural, destacando su

concentración en estas últimas localidades, principalmente indígenas, población que se estima en alrededor de 5 millones de habitantes, localizados en todo el país, no obstante gran parte de ella se encuentra en las Entidades Federativas de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, resaltando Oaxaca por participar con el 50% del total .

Los problemas estructurales del desarrollo económico y social se expresan espacialmente dando lugar a las desigualdades económicas y sociales entre regiones, las cuales se manifiestan mediante la concentración y dispersión de la actividad económica y la población en el territorio nacional. Su expresión poblacional y física se muestra en el tipo de desarrollo de los asentamientos humanos, que conforman el sistema de localidades urbanas y rurales.

3.2) Patrón del Desarrollo regional y urbano

El desarrollo regional mantiene esencialmente sus características de concentración económica y poblacional, en las regiones tradicionales que se conformaron desde los años 70, no obstante que se presentan cambios a nivel intraregional, producto de la apertura económica y de la orientación externa de la economía, no han sido suficientes para alterar los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano.

Dado que persiste la concentración y desigualdad económica y social, que destaca por su crecimiento en la zona sur del país. Los cambios se han dado en el dinamismo de las economías, dado que la zona centro crece muy lentamente, mientras que el norte se desempeña como la región de crecimiento económico más dinámico.

Delimitamos regionalmente, el país por su conformación física, económica, espacial y social, en tres grandes Zonas: Centro, Norte y Sur; en las cuales a su vez se identifican 9 regiones.

El patrón de desarrollo regional se caracteriza por su elevada concentración económica y poblacional en unas cuantas regiones y localidades urbanas, producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración del capital fijo y en las productividades globales y sectoriales de sus economías.

3.2.1) Zona Centro y Regiones

En 1993, la Zona Centro contribuyó con más de la mitad de la producción nacional, es decir con el 59.9%, destacando la participación de las regiones Centro 43.6%, Centro Occidente 9.5% y Centro Norte 6.8%. Proporciones muy semejantes a las que alcanzaba la zona centro y sus regiones en el año de 1970.

En la generación de empleos sobresale también la zona Centro, nacionalmente contribuye con más de la mitad, el 54.1%, concentrando la región Centro dos terceras partes del total.

Además de concentrar el 45.3% del empleo agropecuario, 57.8% del empleo industrial y alrededor de la mitad de los servicios. Lo que muestra la diversificación de su estructura de empleo, en la que predominan los servicios, industria y actividades agropecuarias. Así mismo, la concentración económica y de empleos se combina con altos índices de productividad del trabajo en la región Centro, que es la segunda más alta en el país, destacando también por ubicarse en el segundo lugar en productividad industrial. Contrasta por otra parte, la baja productividad del sector agropecuario, ya que ocupa nacionalmente el séptimo sitio.

Es de comentarse que la región Centro Occidente presente una de las más bajas productividades del país, ocupando el sexto, de nueve sitios, principalmente debido a su baja productividad industrial, puesto que ocupa el séptimo lugar de importancia. A pesar de ello, resalta esta región por ocupar el cuarto lugar nacional en la productividad del sector agropecuario. Por último, la región centro Norte, se distingue por sus bajas productividades globales, industriales y agropecuarias, ya que respectivamente ocupan el séptimo, noveno y quinta posición nacional.

Aunado a los procesos de concentración económica, la zona Centro se distingue por su elevada concentración de la población total, urbana y rural del país. Dado que contribuye con el 54.1% del empleo, el 54.2% de la población total, el 57.5% de la población urbana y el 45% de la población rural.

De aquí que se distinga por un acelerado proceso de urbanización, que se caracteriza por un elevado nivel de concentración de la población en grandes localidades urbanas mayores de 500 000 habitantes y por el desarrollo de sistemas urbanos metropolitanos. La ciudad de México incluyendo la zona metropolitana, concentra 67 % de la población urbana de la región. Además del total nacional de la población urbana, 8 ciudades contienen el 58% de la población urbana, destacando la ciudad de México con el 30% y las ciudades de la región centro de Puebla-Tlaxcala, con el 4% y Toluca 2%. De las otras regiones de la zona centro, sobresalen las Ciudades de Guadalajara y Monterrey, respectivamente con el 6% y el 5%.

La importancia urbana de la zona Centro es significativa, ya que del total de la población urbana de la región, 38.3 millones de habitantes, es decir el 78% del total, se distribuye en 14 localidades urbanas con 13.7 millones de habitantes, es decir el 36% de la población urbana en ciudades mayores de 500,000 habitantes.

A pesar de la importancia de los Centros urbanos, destaca también la cuantía de la población rural de la zona Centro, dado que el 22% de la población de la región se localiza en centros rurales, es decir alrededor de 10.8 millones de habitantes se distribuyen en 135,830 localidades de menos de 2,500 habitantes.

3.2.2) Zona Norte y Regiones

La Zona Norte del país en 1993, ocupó el segundo lugar en importancia por su contribución a la producción nacional con el 24.5% del total nacional. El grupo de regiones que integran la zona Norte del país, se integra por Norte Golfo 9.0%, Norte Pacífico 8.4% y Norte 7.1%.

Además, sobresale su especialización nacional, lo que muestra la diversificación de su estructura productiva, destacando en las siguientes actividades económicas:

La zona Norte, destaca también por ocupar la segunda posición como generadora de empleos en el país, contribuyendo con el 23.2%, distribuyéndose equitativamente en alrededor del 7.7% en promedio por entidad federativa. Destaca en la estructura el 15 % del empleo agropecuario, 21% del empleo industrial y alrededor del 34% de los servicios. Por su estructura de empleo predominan los servicios, industria y actividades agropecuarias, presentando variaciones en cada región. En la Norte y Norte Golfo, predominan la industria y los servicios; mientras que en la Norte Pacífico, el empleo en servicios y el agropecuario esta al mismo nivel.

La región Norte Pacífico se distingue también por ocupar el segundo lugar en la productividad agrícola, no obstante que sólo ocupa la quinta posición en la productividad total y en la actividad industrial nacional. No obstante, el primer lugar en la productividad agrícola lo ocupa la región Norte, a pesar de ocupar la cuarta posición en la productividad total y la sexta en la actividad industrial nacional. Por último, destaca la región Norte - Golfo por tener el tercer sitio en la productividad nacional, agrícola e industrial.

Por concentrar población, la Zona Norte se distingue ocupando la segunda posición ya que participa con el 22.5% de la población total, el 24.9% de la población urbana y el 15.9 % de la población rural.

Extrañamente, el desarrollo urbano de la Zona Norte, se caracteriza por tener un elevado nivel de concentración, ya que a pesar de la importancia que tienen las actividades agropecuarias, la mayoría de la población de la región, el 81%, se asienta en localidades urbanas, concentrándose sólo en unas cuantas localidades urbanas, ya que 9 localidades con más de 500,000 habitantes aportan el 38% de la población urbana. Destaca la Ciudad de Monterrey con el 5% de la población urbana total y el desarrollo de varias Zonas Metropolitanas. Contrastando la reducida, relativamente hablando, población rural con 3,834,617 habitantes se distribuye en 65,293 localidades menores de 2,500 habitantes.

3.2.3) Zona Sur y Regiones

La zona sur del país es la que menos contribuyó en 1993 a la producción nacional con el 15.6% del PIB, aportando las regiones Sur Golfo: 6.2%, Suroeste Pacífico 5.3%, y Sureste Golfo 4.1%.

La Zona Sur, es la última en importancia por la generación de empleos ya que contribuye con el 22.6% del total nacional, no obstante su participación es muy

elevada si se considera que sólo contribuye con alrededor del 16% del PIB. Más aún, se distingue por concentrar la mayor parte de la población empleada en actividades agropecuarias, en las regiones más pobres, Suroeste Pacífico y Sur Golfo, más de la mitad de la población se emplea en ese sector.

La región Sur Golfo sobresale también por su muy baja productividad global y agrícola, ya que ocupa el octavo y noveno lugar respectivamente, a pesar de que en la productividad industrial ocupa la cuarta posición. Sobresale, la región Suroeste Pacífico, por ocupar el último sitio nacional con excepción de la industria que ocupa el penúltimo lugar.

Paradójicamente, la Región Sureste Golfo presenta la productividad más alta del país, por la importancia de la industria petrolera y gas de Campeche y por los efectos del comercio y turismo en Campeche y Quintana Roo,. No obstante, la productividad agrícola refleja en realidad la situación de esta región, dado que en esta actividad se emplea la mayor parte de la población, ocupando el sexto lugar nacional.

De aquí que no sea extraño, que gran parte de la población de la zona sur se encuentre en niveles de pobreza y en situación de pobreza extrema.

En consecuencia, la Zona Sur destaca por ser la de mayor importancia en población rural del país, además de concentrar casi una cuarta parte de la población total. La región participa nacionalmente con el 23.3% de la población, 39.1 % de la población rural y el 17.6% de la urbana.

Sobresale también, por una elevada dispersión del patrón de asentamientos rurales. El 45% de la población total se concentra en 69,701 localidades rurales mientras que la población urbana se caracteriza por una mayor dispersión poblacional en los centros urbanos. El 37% de la población urbana se encuentra en ciudades pequeñas hasta de 20,000 habitantes mientras que en una posición extrema 2 localidades urbanas contienen el 10% de la población urbana de la Zona Sur.

3.2.4) Reconversión productiva y territorial de la región centro

La región centro debido a la apertura del mercado a la competencia externa y al nuevo modelo de desarrollo, se ajustó a los cambios lo que propició la reconversión de su aparato productivo y la refuncionalización económica regional y territorial.

3.2.4.1) Ajuste y transformación productiva

El ajuste y transformación productiva de la región se caracteriza por la nueva competencia y la apertura de la economía al exterior, lo que propicia la especialización económica de los sectores en que se cuenta con ventajas frente a la competencia de las importaciones y a las exportaciones.

La transformación productiva en la región se caracteriza por dos tendencias definidas: 1) una depuración selectiva de actividades industriales con

especialización nacional y una reducción de la función de la región como centro industrial; y 2) El reforzamiento e impulso de los servicios como actividad económica especializada nacional y la función nacional de la región como centro de servicios avanzados, con ventajas casi exclusivas con respecto al resto del país.

En consecuencia, un importante cambio se da en la región con respecto a sus funciones nacionales en lo que respecta al desarrollo industrial y al de los servicios, lo que además se combina con una transformación desigual y complementaria entre el desarrollo industrial y los servicios de las economías de las entidades federativas que integran la región, caracterizada por un proceso de difusión económica y poblacional del centro regional a las entidades de la periferia.

De 1970 a 1996, la región en términos relativos ha disminuido su participación nacional en la producción en 3.4%, pasando de 43.1% a 39.7% del PIB nacional. No obstante, al interior de la región las entidades presentan un comportamiento diferenciado, correspondiendo el descenso al peso e importancia económica exclusivamente al Distrito Federal, que disminuyó de 27.6 a 22.8%, mientras que el resto de las entidades de la región aumentaron su participación relativa.

El peso del ajuste de la economía de la región en la década de los años 80 descansa en el DF, lo que trajo consigo una reconversión de su economía y la de la región.

La reorientación de la economía regional se debió al cambio del modelo de desarrollo basado en el mercado interno, en la industrialización mediante la sustitución de importaciones y en la participación del estado en la economía. La crisis de 1982, los problemas estructurales de la economía, la crisis financiera y fiscal del gobierno y la liberalización de la economía mundial, propiciaron la reforma macroeconómica o ajuste estructural de la economía nacional y orientaron la industrialización en función de las exportaciones, el crecimiento basado en el mercado externo y al capital privado nacional e internacional como los agentes del crecimiento económico.

La región centro fue una de las más afectadas, principalmente el DF, así como las regiones y entidades cuya economía se orientaban al mercado interno. De aquí que la industria de la región, particularmente la del DF, se redujera considerablemente y se especializara en los sectores que presenta ventajas comparativas frente a la competencia.

El PIB manufacturero de la región pasó de 55.6% a 44.1% de 1970 a 1996. Dicho descenso se inicia en la década de los años 80, en el periodo más agudo de la crisis de 1980 a 1985, se redujo de 55.0% a 51.7%, disminuyendo más aún para el año de 1988, con 45.7%, manteniendo una tendencia descendente hasta la actualidad. La reducción del sector manufacturero de la región, en su totalidad se dio en el centro regional. En el DF, la contribución al PIB manufacturero paso del 32.2 a 19.9% y en el Edo. de México, se redujo del 17.5 al 16.5%.

Por lo que en el resto de la región, la reconversión productiva implicó un incremento de su industrialización y de la actividad económica por la difusión que ejerció el centro regional, al desplazarse sobre ellas el empleo y la producción.

De 1970 a 1990, si la región hubiera crecido en la misma medida que lo hizo el país, se deberían haber creado tres millones de empleos, de los cuales el 56% correspondería al DF mientras que el 44% restante a las entidades de la región. No obstante, dado que las entidades de la región crearon la misma proporción de empleos que el DF no creó, es evidente el desplazamiento en la creación de empleos del DF a las otras entidades regionales. En otras palabras, los 1.6 millones de empleos que dejó de crear el DF fueron creados por las entidades de la región centro.

Las dos terceras partes de la pérdida virtual en la generación de empleos del DF, correspondió a la industria de transformación y a los servicios, siguiéndole en importancia el comercio y la industria de la construcción.

La mayor parte de los empleos fue captada por el Edo de México, con el 71%, Puebla con el 8% Querétaro, Hidalgo y Morelos, cada uno, con alrededor del 6% y Tlaxcala 3%.

En consecuencia, el desplazamiento de la actividad productiva del centro regional a las entidades de la región centro propició cambios en la especialización productiva de las entidades al interior de la región, reforzando su industrialización, destacando en orden de importancia Edo de México, Querétaro, Puebla, Morelos y Tlaxcala.

No obstante, la región centro destaca por su importancia industrial ya que aporta un poco menos de la mitad de la producción industrial del país, el 44% en 1996. Más aún, la importancia industrial del centro regional es mayoritaria y se mantiene en forma dominante en la región. La mayor participación en el PIB industrial de la región corresponde al DF con el 19.9%, siguiéndole en importancia el Edo de México con el 16.5%, ambas contribuciones representan el 83% de la producción industrial de la región.

Sin embargo, el cambio y la disminución de la actividad industrial en el DF, se combinó con un lento crecimiento de la actividad económica en su conjunto, lo que caracteriza a la economía de la región como de lento crecimiento frente a las regiones dinámicas que sustentan su actividad orientada en el mercado externo.

Por otra parte, el proceso de difusión económica del centro regional a la periferia, se combina con una especialización nacional selectiva diferenciada de la actividad industrial por rama de actividad de las entidades federativas de la región, que presenta las siguientes características:

Edo de México: Alimentos, Textiles, Papel, Química, metales básicos y maquinaria y equipo.

Puebla: Alimentos, Textiles, madera y productos de madera, metales básicos y maquinaria y equipo.

Querétaro: Alimentos, Papel, Química, minerales no metálicos, Productos metálicos, maquinaria y equipo.

Tlaxcala: Alimentos, Textiles, Química, minerales no metálicos.

DF: Papel y Editoriales, Química y maquinaria y equipo.

Hidalgo: Química, minerales no metálicos y maquinaria y equipo.

Morelos: Alimentos, Química y Minerales no metálicos.

En las actividades mineras, correspondió la especialización nacional exclusivamente a los Estados de México, Puebla e Hidalgo, mientras que en el sector agropecuario: México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

La otra característica distintiva del desarrollo de la región centro, corresponde al contraste que se presenta entre la disminución de la actividad industrial de la región y el crecimiento de los servicios. La región reforzó su función nacional en los servicios, aumentando su participación del 40.7% al 42.2% del total.

La importancia y el crecimiento de los servicios, se incrementó significativamente en la crisis de la década de los años 80, ya que en 1980 aportaba 43.4% a la producción, incrementándose más aún en 1985 y 1988, ya que alcanzó respectivamente 44.6% y 47.2%. El mayor peso correspondió al DF con dos terceras partes y el Edo de México con una quinta parte del total.

De hecho, la región en su conjunto se transformó, de especializarse nacionalmente en la industria en el año de 1988, a los servicios en 1996. No obstante, dicho cambio se llevó a cabo, exclusivamente en el Distrito Federal, como centro regional, ya que se especializó nacionalmente en servicios avanzados, principalmente financieros, bancarios, legales, contables, propiedad inmobiliaria. Además de los servicios comunales y personales, destacando en los primeros los gubernamentales, educación e investigación, cultura, recreación y salud. El resto de las entidades se especializaron en la actividad industrial, minería y actividades agropecuarias como se mostró anteriormente.

Sin embargo, el desarrollo de los servicios en el DF, se caracteriza por su dualidad, dada la coexistencia de un sector de servicios avanzado y otro tradicional.

El sector avanzado le da el carácter al DF de Centro regional especializado nacionalmente en servicios financieros, Bancarios, Legales, Publicidad, contables, gubernamentales, educativos, Salud, recreación y cultura. Basta sólo la ubicación en el DF de la Bolsa de valores, la segunda más grande en latinoamérica y la de los principales Bancos del País. Además de destacarse la Capital por la disponibilidad de equipo y conexiones sofisticadas en tecnología

de telecomunicaciones que integran también la red de transacciones financieras y bancarias. De hecho su importancia es también internacional, lo que resalta su trascendencia económica en un mundo globalizado. La Ciudad de México se cataloga en el lugar 16 de las Ciudades del tercer mundo por su red de telecomunicaciones inter-urbanas, lugar que corresponde a la mejor posición de esas ciudades e incluso alcanza una mejor posición de Ciudades de países desarrollados como Zurich o Singapur.

La función estratégica nacional e internacional en la toma de decisiones y en la producción de servicios avanzados de la Ciudad de México, se muestra por la preferencia de los corporativos de las 500 empresas más importantes del país de localizarse en esta entidad. Las 2/3 partes de esas empresas se encuentran localizadas en esa entidad. Además su carácter internacional, se revela, ya que de esos corporativos la mayor parte que tienen mayoría de capital extranjero y exportan se encuentran localizados en el DF. Lo que indica que cuando menos parcialmente las actividades internacionales de organización y financiamiento internacional son organizadas y controladas desde el DF.

La importancia de las actividades económicas internacionales en el DF, se ha destacado en Estudios internacionales, los cuales establecen que la Ciudad de México se cataloga como un centro de servicios mundial o global, ocupando el 15 lugar de 54 ciudades mundiales, por la presencia de empresas prestadoras de servicios a nivel mundial : bancarias, contables, de publicidad y legales. El Lugar que ocupa la Ciudad es semejante al de Bruselas, Madrid y Sao Paulo.

Sin embargo, el desarrollo de los servicios también se caracteriza por su dualidad. Lo cual se manifiesta por el incremento de los servicios pertenecientes al sector informal, que en su mayor parte esta formado por trabajadores no asalariados, los cuales participaron con aproximadamente 26% del empleo total de la Ciudad de México. Su número se estima alrededor de 1.5 millones de trabajadores. Más aún es notable su dinamismo, ya que fue el sector más dinámico con un crecimiento del 28% mientras que el trabajo asalariado sólo alcanzó un 18%.

De hecho estas ocupaciones surgieron como iniciativas de autoempleo por cuenta propia, a fin de allegarse un ingreso para subsistir, en la prestación de servicios de reparación, preparación de alimentos, herrerías, carpinterías, tortillerías, talleres de calzado y ropa y sobre todo en el comercio, en el que se estima se encontraban más de la mitad del total de los trabajadores. Estas actividades se caracterizaban por contar con dos empleados por establecimiento.

Por último, cabe mencionar que al interior de la región, las actividades regionales se caracterizan por la diversificación y complementariedad de la actividad productiva entre entidades federativas, destacando por su especialización y articulación, las siguientes actividades por entidad federativa:

- El conjunto de entidades mantiene su especialización agropecuaria, como proveedoras de alimentos y materias primas al DF.

- El DF destaca como prestador de servicios avanzados y gubernamentales.
- Las entidades industriales especializadas son: Querétaro, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala.
- Las entidades mineras, el Estado de México y Puebla.

3.2.4.2) reconversión y refuncionalización económico-territorial de la región centro.

El comportamiento de la economía en la zona centro del país, desde sus más remotos orígenes dio lugar a la formación de una región económica. No obstante, su desarrollo y cambio acelerado se da con el proceso de industrialización y de desarrollo del mercado interno a partir del año de 1940 hasta la actualidad.

La Ciudad de México, funciona como eje y centro regional, al estructurar y orientar el funcionamiento económico de la región, que se caracteriza en la actualidad por la unión económica y funcional de varias zonas metropolitanas y núcleos urbanos, que configuran un sistema económico territorial, caracterizado por el sistema de ciudades de la periferia del valle de México, que lo integran.

En 1940, la Ciudad de México, en el área del Distrito Federal conformó el principal mercado y centro de servicios del país, destacando por su diversificación económica, ya que se especializaba nacionalmente en la industria de transformación, construcción, comercio, transporte y servicios generales. Por lo que funcionaba como centro de servicios, comercial e industrial, al proveer de productos manufacturados y servicios múltiples a sus áreas de influencia inmediata, e incluso a todo el país.

En consecuencia, los estados de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos e incluso Querétaro, funcionaban económicamente como proveedores de alimentos y materias primas, prácticamente sin ninguna otra especialidad económica, con excepción del Estado de Hidalgo y el de Tlaxcala, los cuales además se especializaban respectivamente en la Industria extractiva y en la de transformación, principalmente en la confección.

El crecimiento y ampliación del mercado de la Ciudad, propició la concentración de la actividad económica y el de la población por lo que el Distrito federal funcionó como un polo de atracción poblacional. Por lo que, para 1940 la Ciudad de México tenía una población de 1.5 millones de habitantes, localizada en su totalidad en el área correspondiente al Distrito federal, el cual participaba con el 40% y el 9%, respectivamente de la población urbana y total del país.

De 1940 a 1970 la región se ve impulsada por el fuerte y extraordinario crecimiento de la economía mexicana, asociada al proceso de desarrollo industrial basado en el impulso y crecimiento del mercado interno.

En consecuencia, el crecimiento económico y el de los mercados trajo consigo un notable impulso y crecimiento de las áreas de mercado, que en la región

centro se caracterizó por un dinámico crecimiento en actividad económica y población de la Ciudad de México, reforzando, ampliando y diversificando su base económica hacia los servicios y la industria.

Por tanto, se reforzó el desarrollo industrial y el de los servicios, principalmente el de la Ciudad de México, tanto en el área correspondiente al Distrito Federal como al del estado de México. Por lo que su función de centro regional industrial, comercial y de servicios nacional y regional se fortaleció y amplió.

Para 1970, el Distrito Federal había consolidado y diversificado el desarrollo industrial y el de los servicios, de tal forma que como principal mercado del país continuaba su especialización en la industria de transformación, construcción, comercio, transporte y servicios generales, destacando el predominio de los gubernamentales federales.

La economía del estado de México se transformo, pasando de proveedor de alimentos a la de bienes de capital e intermedios como resultado del proceso de concentración industrial, debido principalmente a su integración económica, física y espacial con el mercado de la ciudad de México. Dicho desarrollo se realizó principalmente en los municipios conurbados que integran la zona metropolitana de la Ciudad de México. Proceso que se inició desde los años cincuenta, lo que propicio que se rebasaran los límites del Distrito Federal y penetrará durante los años sesenta al Estado de México. Por lo que para el año de 1970, ocupaba el segundo lugar industrial nacionalmente. Esto permitió que en la década 1960 - 1970, la ciudad aportara la mitad de la producción manufacturera. El resto de las entidades de la región diversificaban su economía, mediante el crecimiento de los servicios y de la actividad industrial.

Para 1970 el Distrito Federal concentraba 14% de la población total y el 31% de la población urbana total. El Estado de México concentró 8% de la población total y 8% de la población urbana. Por su parte, la entidad más importante, correspondía a Puebla, con 3% de la población urbana total, siguiéndole: Hidalgo, Querétaro y Morelos con 1% respectivamente.

El desarrollo territorial en la región centro se caracterizó por el desarrollo metropolitano de la Ciudad de México, que se caracterizaba por la de mayor avance en el país, con una población de 17.2 millones de habitantes, correspondiendo un poco más de la mitad a la zona metropolitana con el 51% del total. La metrópoli se integraba por la ciudad central, 12 delegaciones y 8 municipios del Edo de México.(Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tlanepantla y Tultitlán.)

Para el año de 1980, el proceso de metropolización se incrementó en la región centro, manteniéndose la tendencia creciente de la Ciudad de México, además de presentarse el desarrollo metropolitano de las Ciudades de Puebla, Toluca, Cuernavaca y Tlaxcala.

La Población de la Ciudad de México alcanzó 22.8 millones de hab, de los cuales la zona metropolitana contribuyo con el 52%. Además de aumentar en 9 municipios mexiquenses llegando a 17.

Para la siguiente década, la población de la Ciudad de México aumentó a 23.1 millones de habitantes, manteniendo su participación en el área metropolitana de la Ciudad. Además de que el crecimiento del sistema urbano de la región centro, se basó en la expansión y aparición de áreas metropolitanas y formación de centros urbanos.

De hecho el proceso de difusión económica del centro regional a la periferia, dio como resultado un nuevo fenómeno urbano - regional, la formación de una región megalopolitana, articulada por una mega-ciudad, que se caracteriza porque el ámbito de concentración de la población y de la actividad económica no es ya la zona metropolitana de la Ciudad de México, sino se ha ampliado a los centros urbanos de la región centro del país. Los efectos de expansión y dispersión del crecimiento metropolitano se han extendido conjuntamente con sus corredores hacia Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca-Tizayuca, Querétaro-San Juan del Río, generándose relaciones económicas - funcionales, que se caracterizan por la especialización del Centro regional en servicios y el resto en actividades industriales y en el sector primario.

La Región Megalopolitana se integra por 7 entidades federativas: Distrito federal, Edo de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Querétaro. El centro regional lo integra la Ciudad de México y su área metropolitana. Territorialmente se integra por 5 zonas metropolitanas y 7 núcleos urbanos, que se denomina Ciudades de la Corona regional.

4) Políticas de desarrollo regional y urbano

La política de ajuste estructural iniciada a partir de 1983, con la reforma macroeconómica basada en la apertura, desregulación y privatización de la economía mexicana, implícitamente establece una estrategia territorial basada en la reforma económica, política social y en la descentralización. Pretendiéndose impulsar el desarrollo económico del país y mejorar la capacidad territorial de las regiones, promoviendo sus ventajas comparativas y la dotación de factores productivos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece con precisión dichos planteamientos, por lo que las políticas analizadas son las siguientes: 1) Descentralización y federalismo Fiscal, 2) Política Social, y 3) Programas sectoriales relevantes. En la primera, se estudian los principales avances de la descentralización y las características del Federalismo Fiscal, mientras que en el examen de la política social, se estudia la estructura del gasto y la importancia y elementos constitutivos del gasto en desarrollo regional y urbano, examinando también su complemento con los programas sociales de alimentación, educación y salud. Por último, se examinan muy brevemente las políticas sectoriales industriales, agrícola y desarrollo urbano.

Cabe aclarar por último que en su evaluación, se considera su pertinencia como opción de política futura para resolver los principales problemas del desarrollo regional y urbano del país de acuerdo a las perspectivas y tendencias que observamos.

4.1) Orientación de la política

De la política de desarrollo regional y urbana por su orientación y características, se distinguen dos vertientes:

1) Política implícita basada en las políticas de reforma económica.

- Se pretende que la apertura de la economía y el libre mercado, promueva las ventajas comparativas de acuerdo a la dotación de factores productivos de las regiones.
- 2) Política explícita basada en las políticas sectoriales de descentralización fiscal, política social y minoritariamente en fortalecer la competitividad.

Se pretende fortalecer la infraestructura y equidad municipal mediante la descentralización fiscal, además de apoyar a los grupos sociales en pobreza y pobreza extrema mediante la política social. Marginalmente se apoya a las actividades que no se ajusten a la competencia con estímulos económicos.

4.2) Descentralización y federalismo fiscal.

Los aspectos más relevantes son los siguientes:

- Cambio en las atribuciones en la recaudación de ingresos y descentralización del gasto entre Gobierno Federal, Estados y Municipios, como producto del debate político y económico a partir de la reforma de 1983. PRONASOL en 1989 inició la descentralización del gasto.
- En 1995 se descentraliza el gasto a los municipios.
- En 1996 se descentraliza el gasto educativo, el de operación de 176 distritos de desarrollo rural, el Sistema de Comunicaciones y Transportes (22000 Km. de carreteras federales y 75000 de caminos rurales).
- El gasto del ramo 26 se cambia al ramo 33, que integra el total de las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios. En 1999 representó el 29% del gasto programable del gobierno federal y en el 2000, el 29.6%. La mayor parte se dedica a educación, infraestructura social (salud y empleos) y a seguridad pública.
- El gasto del ramo 33 se ejerce a través de 7 fondos, de los cuales 3 de ellos se dedican a la educación (FAEB, FAM, FAETA) concentrando el 67.% de los recursos; 2 corresponden a infraestructura social y básica (FASSA, FAIS) con el 21% y los 2 restantes a seguridad pública (FAFM, FASP) con 12%. No obstante, la mayor parte corresponde a gasto corriente.

- Por otra parte en el ramo 28 se asignan las participaciones federales a entidades federativas, que corresponden al gasto programable devengado del sector público. Dichas partidas se asignan de acuerdo a la ley de coordinación fiscal vigente.
- La participación del ramo 28 en el gasto programable devengado fue en el año de 1999 fue del 41% y para el 2000 de 42.7% . Destaca que ambas cantidades son superiores a las partidas asignadas para el ramo 24 devengado de la deuda pública.
- Por lo que las asignaciones presupuestales totales a estados y municipios, alcanzan en 1999 y 2000, respectivamente 27% y 27.7% del gasto neto devengado total del sector público.
- México como país de baja renta tributaria: 1/3 parte de los países de la OCDE (23% del PIB/1996)
- Dependiente de recursos de fuentes básicas federales y en un contexto de escasez (ISR: 43%; IVA: 32%)
- Alta concentración del ingreso del gobierno federal 73%, Estados 19%, D. F. 4%, Municipios 4%
- Ingreso fiscal estatal altamente dependiente de la participación federal (50% transferencias federales)
- Las participaciones federales, 26% del total recaudado, 20% se redistribuye a los estados; 5.5% a municipios y 0.5% a un fondo urbano.
- La coordinación fiscal aplica criterios de asignación con la fórmula de participaciones:
 - 45% número de habitantes
 - 45% capacidad de recaudación estatal
 - 10% índices de pobreza
- El criterio de redistribución en 1996 de las participaciones: 1% de los recursos del fondo y aplicación por índice de pobreza

Estados con mayor pobreza

\$230.00 per capita.

\$32.50 per capita mas desarrollados

35% de los recursos se asignaron a las 6 entidades federativas con mayores índices de marginación, 22% aumento la inversión

4.3) Política Social.

- PRONASOL en 1989 inició el gasto para compensar el desarrollo desigual y el retiro de subsidios. Los apoyos se otorgan mediante cinco fondos: Producción, Empresas de Solidaridad, Indígenas, Silvicultura, pesca, café y acuacultura, y 16 programas microregionales de infraestructura básica. En 1995 se descentraliza el gasto del ramo 26 a través de los municipios.
- Se reorienta el gasto de desarrollo regional al de combate a la pobreza extrema, con un criterio de equidad más que de producción, se pretende eliminar causas estructurales: nutrición, educación, empleo temporal, infraestructura básica y abastecimiento de básicos.
- En 1995, el gasto social participó con un poco más de la mitad del gasto programable, con asignaciones prioritarias a la educación, salud y alimentación.
- Del gasto social, la asignación para el gasto de solidaridad y desarrollo regional ascendió a 10 000 millones de pesos, 3.5% del gasto programable, de los cuales la mitad se asignó al fondo de desarrollo municipal, una tercera parte para la infraestructura y el resto 7% a Fondo social, 3% Fondo de empresas sociales y 1% Fondo pueblos indígenas.
- El gasto urbano ascendió a 6566 millones de pesos de los cuales, la mayor parte 61% se asignó a infraestructura urbana, el 30% correspondió agua potable y vivienda y sólo el 6% al programa de 100 ciudades.
- El gasto de desarrollo social, ramo 20, y el de superación de la pobreza ramo 26, en 1999 , representaban el 2.6% del gasto total programable y para el 2000 , los recursos del ramo 26 pasan al 33, y el ramo 20 mantiene el mismo porcentaje de 2.6%.
- El destino del gasto mantiene la asignación de los recursos en educación, salud y alimentación manteniendo una mínima proporción las asignaciones productivas, semejante al año de 1995.

4.3) Política Sectorial.

- La política agrícola pretende impulsar la productividad y competitividad de la agricultura nacional mediante PROCAMPO y PRODUCE, que en esencia otorgan subsidios.

- El programa de política industrial y comercio exterior pretende propiciar el encadenamiento productivo y fomentar las exportaciones con apoyos a la micro y a través de centros de competitividad y consejos territoriales de la política industrial.
- Programa de desarrollo urbano 1995-2000, pretende el ordenamiento territorial de las actividades económicas y la población de acuerdo a las potencialidades de regiones, ciudades así como su equilibrio ambiental.
- Política de control ambiental.
- Ejecución descentralizada mediante los convenios de desarrollo social (CDS) y COPLADES. Su operación se complementa con comités municipales de planeación.
- Además operan Comisiones de desarrollo urbano.

A continuación, presentamos en forma sintética los principales elementos que se derivan de dicho análisis:

a) Los problemas del desarrollo regional y urbano se consideran esencialmente como políticos y sociales, aplicando sólo un criterio de equidad a pesar de los desequilibrios económicos entre entidades federativas. Se caracterizan por orientarse en dos sentidos: 1) A disminuir las diferencias en la participación en la toma de decisiones de la política pública entre el Gobierno federal y el de las Entidades Federativas y municipios mediante el federalismo y la descentralización fiscal, y 2) A reducir la desigualdad de oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura social de la población de las diversas entidades que integran el territorio nacional, a través de la política social.

b) Las políticas se conciben como medidas compensatorias del comportamiento económico desequilibrado. Dado que la política económica se sustenta en la apertura externa y en la liberalización y privatización de la economía, como medio para ampliar la eficiencia y productividad del país, lo que implica como principal meta el crecimiento de la economía, y la creación de empleos que requiere la población del país. Por lo que se considera que las regiones deben de ajustarse en función del mercado y converger en el crecimiento económico eliminando las desigualdades económicas y sociales, de tal forma que aquellas regiones que presenten problemas en su ajuste o su inserción, deban ser atendidas mediante la política social y fortalecidas sus instituciones mediante el Federalismo Fiscal mejorando su infraestructura y bienestar social.

c) Los recursos fiscales para el desarrollo regional son muy limitados, no obstante se gastan en forma difusa y atomizada, en un contexto de escasez de recursos, altamente dependiente del ingreso sobre la renta y el impuesto al valor agregado a nivel federal, lo que representa serias limitaciones para su

utilización como instrumento de desarrollo. Aunado a lo anterior, la ineficiencia y el tipo de gasto en infraestructura no directamente productiva, limita más aún su efectividad. De ahí la conveniencia de definir alternativas de gasto que se orienten en forma eficiente, efectiva y con equidad a atender los problemas centrales del desarrollo regional y urbano del país. En los que tanto el destino como la organización para su ejercicio son determinantes.

d) Las políticas sectoriales se orientan a fortalecer e impulsar la competitividad industrial y agrícola y a dotar al territorio de la infraestructura necesaria, no obstante están limitados por su orientación, predominantemente sectorial, y por las deficiencias de Coordinación para su aplicación.

6.) Perspectivas y Tendencias relevantes

Las perspectivas y tendencias relevantes tanto del desarrollo regional como de la política, presentan una serie de retos y limitaciones, ya que de mantenerse su orientación actual propiciarían la reproducción y crecimiento de las desigualdades económicas y sociales nacionales y regionales.

En síntesis las principales limitaciones de las políticas son las siguientes:

1. La política de apertura y libre mercado ha agudizado las disparidades regionales y el mercado no tiende a asignar recursos que permitan la integración productiva, sino a su polarización. La competitividad se basa en el desarrollo tecnológico, que se pretende alcanzar través del mercado, no obstante su efecto es muy reducido y no se difunde a otros sectores y regiones.
- 2) La política de descentralización y federalismo fiscal no racionaliza el gasto, además de que no propicia que el gasto descentralizado se realice con transparencia, eficiencia por falta de capacitación y de carencias en los sistemas de programación-información. En condiciones en que los recursos fiscales se asignan en forma importante, ocasionando despilfarro e ineficiencia, a pesar de su escasez. Además de propiciar la fragmentación regional y las desigualdades entre entidades federativas, municipios y localidades.
- 3) La política social se ha reorientado de la producción al consumo, propiciando un sistema asistencial asignando cada vez mayores recursos sin impactar significativamente la producción, empleo e ingresos de los sectores más necesitados. Lo que la hace crecer en forma ininterrumpida, siendo insuficiente.
- 4) La política agrícola opera como un seguro agrícola más que como estímulo por los problemas estructurales que enfrenta para su asistencia: falta de infraestructura, carencia de investigación y redes de comercialización.
- 5) El Programa nacional de desarrollo urbano contempla sólo medidas físico-espaciales, cuya ejecución depende de la coordinación de diferentes niveles de gobierno y grupos sociales. Además de tener un carácter eminentemente normativo.

6) Las instancias de Coordinación CDS y COPLADES obedecen a prioridades nacionales, sin integrar las estatales, municipales y por localidad.

7) En general todos los planes tienen una orientación sectorial- nacional, tienen un carácter normativo con falta de instrumentos, además de deficiencias en la organización y coordinación para su aplicación.

De aquí que se plantee la necesidad de acciones correctivas del Estado que den solución a las fallas del mercado y que consideren las restricciones y limitaciones de la participación estatal en el desarrollo.

Por lo que se propone la participación estatal a través de la planeación como instrumento de previsión, orden y concertación. Además, se recomienda la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano por los problemas estructurales que presenta. Los lineamientos generales que se presentan son los siguientes:

- 1.- Dotar de la infraestructura necesaria y fomentar productividad y competitividad de las regiones.
- 2.- Garantizar disponibilidad de fondos, asignación eficiente, productividad y beneficio social.
- 3.- Concebir el desarrollo nacional y su articulación con la economía internacional eliminando los grandes desequilibrios económicos y sociales entre regiones.
- 4.- Aplicación mediante regiones programa, con objetivos y metas selectivas de acuerdo a los problemas estructurales y potenciales del desarrollo regional y urbano.

En lo que se refiere a los lineamientos específicos se consideran los siguientes:

- 1- Aumentar productividad y competencia de las regiones exportadoras.
- 2- Fortalecer la competitividad y ajuste estructural de las regiones impactadas por la globalización.
- 3- Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y regiones de pobreza y pobreza extrema.
- 4- Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable.

La justificación y características de cada una de ellos son los siguientes:

5.1) Efectividad de la Política de reformas: la necesidad de la acción estatal y de la política de fomento económico para el desarrollo regional.

El desarrollo económico y social ha sido desigual y concentrado, por lo que el dualismo en el desarrollo agrícola, industrial y comercial se ha profundizado por la competencia en los mercados, expandiéndose las actividades orientadas a los mercados externos, sin internalizar sus efectos para impulsar la actividad económica en el país, mientras que los sectores que atienden el mercado interno enfrentan problemas por la caída de la capacidad de compra y del poder adquisitivo por los reducidos y deteriorados salarios.

La recuperación económica no ha podido reducir los problemas de falta de empleo y pobreza, como lo muestra el crecimiento del sector informal y la permanencia y crecimiento de la pobreza rural y el de la población en condiciones de pobreza extrema. En el mejor de los casos, la población se ha desplazado al mercado de los EUA y a las zonas urbanas, en las que aparece como pobreza urbana y crecimiento del sector informal de la economía.

El funcionamiento del mercado, por si mismo no soluciona los problemas estructurales que enfrenta la economía mexicana, dada la heterogeneidad tecnológica y económica que presenta la organización de la actividad productiva en la agricultura, industria, servicios y comercio. Además de los que propicia el crecimiento de la población y los factores culturales e institucionales.

De aquí que se requiera la orientación de la política de desarrollo regional y urbano, que se encamine al impulso del desarrollo económico y social, en forma deliberada tanto sectorial como regionalmente, a fin de elevar la producción, empleo e ingresos de la población.

5.2) Los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano: El carácter estratégico y necesario de la Política regional.

El progreso económico y social se ha concentrado en las regiones más ricas, particularmente en sus grandes ciudades, lo que ha propiciado que las desigualdades económicas y sociales se incrementen. Este proceso, se caracteriza por reconcentrar la actividad económica y la población en sólo unas cuantas regiones y centros urbanos y por difundir el crecimiento económico a la periferia de manera parcial y selectiva.

La reconcentración económica y poblacional, lejos de propiciar la eficiencia productiva y el desarrollo, provoca una involución o retroceso productivo, debido a la aparición de deseconomías o costos propiciados por el uso ineficiente de recursos y una reversión de la productividad tanto en el centro como en la periferia.

Los costos del Centro son compensados aparentemente por los beneficios de la concentración, debido a las economías de escala y de aglomeración, no obstante se anulan por la caída de la productividad. El desplazamiento y movilidad de la mano de obra del sector rural al urbano y de la localidad urbana al sistema metropolitano y megalopolitano, propicia pérdidas de productividad y costos, ya que la población se desplaza del sector primario, principalmente rural a actividades de servicios de baja productividad, lo que ocasiona por un lado la disminución de la producción agrícola y el empleo, los cuales no son

compensados por la ocupación en el sector de servicios, por su baja productividad e intangibilidad. Por otra parte, el desplazamiento de la población del medio rural al urbano genera demandas adicionales de servicios urbanos, cuya concentración requiere de costos adicionales, dando lugar a deseconomías por tamaño, lo que aunado a los costos ambientales, propicia dos efectos básicos: 1) un proceso de hiper-urbanización y crisis urbana - ambiental, por el desarrollo de zonas metropolitanas y de la megalópolis de la región centro; y b) una crisis rural tanto por el desabasto de alimentos como por los problemas de pobreza, marginalidad, caída del empleo y del ingreso rural.

Dado que los principales centros urbanos en vez de operar como centros de difusión y desarrollo tecnológico, que permitan asimilar y elevar la productividad del trabajo proveniente del medio rural, internalizan el desarrollo y no lo difunden al exterior. Por su parte, el desarrollo rural se ve limitado por la falta de tecnología, infraestructura, asistencia técnica y capacitación, lo que refuerza la tendencia hacia la expulsión de sus habitantes. Los costos no sólo son económicos, sino territoriales, ambientales, sociales y políticos.

En teoría, las regiones de mayor desarrollo debían de proveer a las áreas de influencia de los servicios y la tecnología necesaria para su progreso, no obstante, en forma natural no se propicia este tipo de difusión, pues se ve limitada por la organización de la producción y de los mercados.

De aquí la necesidad de orientar la política regional nacionalmente a fin de que ordene, prevea y oriente el proceso de difusión económica de los centros urbanos a su periferia así como incentive y promueva el desarrollo rural mediante el desarrollo regional.

5.3) Principales instrumentos

La consecución de la política económica regional requiere establecer tanto incentivos al capital privado, social y mixto.

- 1.- Incentivos fiscales a la producción e inversión: deducciones y estímulos.
- 2.- Instrumentos financieros: subvenciones, capital de riesgo, créditos preferenciales.
- 3.- No financieros: provisiones de servicios, por ejemplo creación de instituciones locales de desarrollo regional que proporcionen:
 - Servicios de información
 - Servicios de intermediación
 - o Servicios de gestoría y consultoría
 - Actividades de investigación y fomento tecnológico

- Capacitación

- Infraestructura: provisión de polígonos y/o pabellones industriales

- Infraestructura: básica y social

- Institutos tecnológicos sectoriales

- Parques tecnológicos

- Innovación empresarial

6) Aspectos básicos que deben contener las políticas de desarrollo regional y urbano a corto, mediano y largo plazo.-

De acuerdo a las restricciones del desarrollo regional y urbano del país se plantea una reorientación de la política, por lo que se detallaran sus características básicas así como las modificaciones y ajustes en el sistema de decisiones para su instrumentación. Dichos cambios por su maduración y secuencia lógica del proceso requieren medidas en el corto y en el mediano y largo plazo. Para el corto plazo, se considera esencial el mejorar la calidad de los recursos humanos y la del sistema de información - programación regional, así como revisar los aspectos jurídicos y los preceptos correspondientes para su aplicación, lo que requerirá de una intensa actividad legislativa y política, directamente relacionada con el nuevo federalismo. Por lo que estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los Estados de la Federación. Por otra parte, los aspectos básicos que contemplamos para el mediano y largo plazo corresponden a la reorganización institucional y al enfoque territorial de planeación que proponemos para su funcionamiento.

1. La orientación de la Política regional-urbana : Fomento del desarrollo económico y social de las regiones.

La orientación de la política regional actual en sus vertientes política, social y económica tanto por su concepción, instrumentación y organización es muy poco probable que contribuya a eliminar las tendencias a la desigualdad económica y social de las entidades federativas, como a elevar la productividad y hacer efectiva la equidad y la eficiencia del gasto descentralizado.

Las diferencias del desarrollo regional se deben esencialmente a las desigualdades de la estructura sectorial productiva de las regiones, en las que la concentración de actividades y población genera ventajas por el capital aglomerado e infraestructura como por el tamaño y diversificación de los mercados regionales. No obstante, también se presentan diferencias de productividad que indican que muchas regiones están por debajo de su potencial productivo. Por lo que es evidente la importancia de una política que dote de la infraestructura necesaria y que se oriente a fomentar la productividad y competitividad de las regiones.

El federalismo fiscal debe utilizarse como instrumento para el desarrollo, asegurando la disponibilidad de fondos y su asignación eficiente a fin de que garantice aumentos en productividad así como del beneficio social. Su orientación requiere de conciliar el desarrollo nacional y su articulación a la economía internacional con los grandes desequilibrios económicos y sociales que presentan las regiones. Su aplicación requiere de una regionalización que como región programa, establezca los objetivos y metas del desarrollo que propicie y fomente el crecimiento y desarrollo económico y social de las entidades federativas, mediante el impulso a la producción, el empleo e ingreso de la población regional. Por lo que la política de desarrollo regional y urbano, debe ser selectiva y caracterizarse de acuerdo a los problemas estructurales y potencial del desarrollo.

De aquí que se plantee como estrictamente indispensable la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano nacional y de la región centro al logro de los siguientes objetivos: a) Aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras; b) Fortalecer la competitividad y el ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización y apertura de la economía, c) Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y de las regiones de pobreza y pobreza extrema, y d) Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable.

Los lineamientos de acción básicos por cada uno de los objetivos serían los siguientes:

- a. Aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras.- La orientación de este objetivo es la de aumentar la productividad y competitividad de las actividades exportadoras y fomentar su integración e impulso a las actividades económicas complementarias y conexas regionales. Destacan las exportaciones de las nuevas empresas mexicanas y de las empresas maduras de reciente experiencia para la exportación, que sustentan su actividad en una subvaluación del peso y bajos salarios, más que en aumentos de productividad. Por otra parte, la expansión de las exportaciones tradicionales, se basa en sus ventajas absolutas, principalmente de recursos naturales sin generar efectos de difusión a las actividades de base que las apoyan.

La justificación de este objetivo se basa en que la dinámica y expansión de estas actividades tienen un efecto de arrastre de la economía local muy reducido, por lo que no se difunde a la región por problemas de productividad y tecnología, lo que ocasiona que sus beneficios se filtren hacia el exterior a la vez que se incrementen las importaciones.

- b. Fortalecer la competitividad y el ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización. El principal objetivo es el de contrarrestar los efectos de la reducción de las actividades económicas por efecto de la competencia externa como aprovechar las ventajas comparativas y absolutas que presenta como resultado de su transformación y especialización a raíz de la competencia en el mercado. En las zonas de desindustrialización, desempleo e informalidad, reconvertir las

actividades permitiendo el aumento a la producción y al empleo productivo mediante una política de ajuste interno que mejore la competitividad mediante la generación de innovaciones, cambios en la organización productiva, capacidad emprendedora y calidad del capital humano. La finalidad es la de estar en condiciones de competir e innovar, lo que requiere de contar con una red de infraestructura local sólida y eficiente, que ha de proveerse, planearse y administrarse de forma descentralizada.

- c. Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y de las regiones de pobreza y pobreza extrema.- El objetivo principal es el aumento de la productividad de las actividades rurales mediante mejoras técnicas y en la organización de la actividad productiva. El racional de esta política radica en que la migración rural no reduce el desempleo y si encarece el costo del desarrollo, al incrementar la concentración excesiva de la población en los centros urbanos. De aquí que sea necesario fomentar el aumento de producción, productividad, diversificación y generación de valor agregado de las zonas rurales a fin de propiciar su desarrollo y evitar la migración de su población. Para ello existen diversas estrategias en las que pueden sustentarse la aplicación de esta política, tales como la del desarrollo agropolitano, el desarrollo rural integral y la de integración rural a Ciudades Medias.
- d. Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable. El objetivo principal es el adecuar y ordenar el desarrollo urbano de acuerdo a las funciones económicas y sociales, a fin de evitar elevadas concentraciones de población y actividad económica que afecten la sustentabilidad urbana y generen altos costos de administración. Su justificación se basa en la falta de adecuación entre la actividad económica y su espacio y en la necesidad de establecer el ordenamiento territorial del desarrollo urbano. Las principales acciones se inscriben en el fomento y desarrollo de un equilibrio territorial consecuente con el del desarrollo económico y social que se impulse, considerando para ello un enfoque integral de planeación. En el cual los aspectos urbanos no sólo se refieran a los físico - espaciales, sino que consideren el comportamiento económico y los aspectos ambientales. Para ello se debe atraer y generar inversión rentable y orientarla territorialmente considerando la estructura económica, la productividad, el mercado de trabajo, la calidad de vida y los atractivos para la inversión en cada región y ciudad.

Para el logro de los objetivos propuestos se tendrían que establecer tanto incentivos al capital privado y social como mediante la participación estatal en forma mixta, en caso de funcionar como detonador del proceso de desarrollo, ya sea mediante la creación de infraestructura o mediante su participación directa.

Las acciones que proponemos para el corto, mediano y largo plazo de acuerdo a los lineamientos establecidos son nacional y regionalmente las siguientes:

6.2) Acciones generales nacionales

6.2.1) Acciones de Corto Plazo: La formación de recursos humanos y la mejoría del sistema de Información-Programación.

6.2.1.1) Recursos Humanos y Descentralización : La necesidad de Capacitación administrativa y técnica de personal de Estados y Municipios.

La reorientación de la política y el enfoque descentralizado del gasto federal encuentra serias limitaciones de eficiencia, equidad y transparencia, debido a la falta de recursos humanos calificados que tengan la capacidad de gestión, programación, ejecución y concepción del desarrollo económico regional y local así como para rendir los informes y hacer la evaluación correspondiente. De hecho se requieren no sólo funcionarios públicos, sino técnicos y profesionales capaces de poner en práctica los proyectos, proponer soluciones innovadoras y asumir responsabilidades.

Por lo que se propone que se destinen fondos federales para crear una bolsa de recursos para la capacitación permanente y profesionalización de funcionarios, directivos, técnicos estatales y municipales, para la gestoría del desarrollo estatal y municipal. Los conocimientos y habilidades básicas deben estar asociadas a: 1) la administración y gestoría de la administración estatal, municipal y local, y 2) a sus relaciones con los sectores sociales y empresariales.

De hecho, se requiere la formación de agentes del desarrollo local, mediante los cuales se realicen las gestorías y se propongan alternativas de desarrollo. Para ello, debe crearse una Institución o Centro de Capacitación y Adiestramiento mediante convenios con instituciones existentes para el desempeño de estas funciones. La operación de este centro debe hacerse con el concurso de las instituciones educativas aprovechando tanto la capacidad instalada nacional como la estatal y local. De hecho implica, la colaboración de instituciones educativas locales, estatales y federales así como de profesionales y técnicos mediante los cuales se proporcione información, asesoría técnica y académica, a través de la constitución de un Consejo Técnico Asesor para el desarrollo regional y Urbano.

6.2.1.2) Descentralización del gasto federal y eficiencia en su asignación : Criterios que propicien la eficiencia y transparencia de recursos mediante la elaboración de programas de fomento económico y social a nivel microregional.

A pesar del avance de la federalización fiscal, mediante las participaciones federales y la del gasto de solidaridad y desarrollo regional: Alivio a la pobreza, 100 ciudades e infraestructura urbana, existe ineficiencia en el gasto por deficiencias en el proceso de programación - ejecución y evaluación de su asignación, así como por la falta de transparencia y participación comunitaria, lo que aunado a la carencia de recursos así como al tipo de gasto, limita seriamente la posibilidad de que impulsen el desarrollo regional. y urbano y que sean una solución para incrementar la producción, productividad,

competitividad, empleos e ingresos así como para mejorar las condiciones sociales de la población local.

De aquí que se proponga que el financiamiento de las Participaciones Federales y del Programa de Solidaridad y Desarrollo Regional, que reciben estados y municipios, deben estar sujetas al compromiso y existencia de programas de fomento económico y social, territorial y local así como de los procedimientos específicos de sus políticas de gasto, asignación, ejecución, control y evaluación. A fin de que se mejore la información y el sistema de programación, propiciando que los recursos sean usados en forma transparente y eficiente, priorizando como metas: la generación de empleos, aumento en la producción, productividad e ingresos de los residentes. Obviamente este requerimiento debe contemplarse como parte del programa de formación de recursos humanos que se propuso anteriormente.

La asignación automática de fondos, sin su evaluación sobre el uso y destino, propicia serias distorsiones, por lo que su financiamiento debe quedar condicionado al resultado de su ejercicio, considerando las metas programadas.

La elaboración de los programas debe de considerar una política que oriente el gasto regionalmente, es decir que tome en cuenta el funcionamiento económico a nivel microregional a fin de que la asignación considere la estructura productiva en sus articulaciones económicas y espaciales. De tal forma que el destino del gasto se difunda, evitando su dispersión y filtraciones.

2. Las acciones de mediano y largo Plazo: La reorganización institucional y el enfoque territorial.

Los problemas del desarrollo económico y social del país requieren de grandes transformaciones de las políticas de descentralización, social y territorial. A fin de que se logre nacionalmente la armonía en el desarrollo económico y social, propiciado por una concepción nacional que integre los aspectos económicos, políticos, sociales, territoriales y espaciales. Lo cual es factible si se tiene como sustento una concepción regional y territorial de la política económica. Para ello es indispensable el planteamiento de un nuevo federalismo cuyo propósito principal sea el de la integración nacional a través del proceso de desarrollo económico y social del país.

Esto requiere de la reorganización institucional y del enfoque territorial de la planeación, a fin de evitar los regionalismos y la fragmentación económica, política y social estatal, municipal o por Ciudad o localidad, ya sea por sus diferencias económicas, políticas y sociales, así como por la gestión de sus procesos de desarrollo. Amenaza muy obvia si se consideran las diferencias de desarrollo y las manifestaciones de diversos grupos sociales de las zonas Norte, Centro y Sur del País. Esto demanda modificar el pacto federal del país considerando que las atribuciones entre los diversos niveles de gobierno tengan como consenso el desarrollo nacional, estatal y municipal, lo que implica modificar el sistema de asignación de recursos, lo cual lo concebimos a través del establecimiento del sistema de planeación regional.

6.2.2.1) La Reorganización Institucional: El Sistema de Planeación Regional

La reorientación de la política regional y urbana demanda una reorganización de los mecanismos institucionales y de la forma de su aplicación.

La transformación de la política demanda el cambio y reorganización de las instituciones públicas encargadas de las actividades de planeación y la incorporación del nivel regional.

Dichos cambios se proponen a fin de superar las insuficiencias y limitaciones actuales del proceso de planeación, de la orientación predominantemente sectorial de los planes, y de las inadecuadas medidas para la coordinación y aplicación regional de las decisiones.

El proceso actual de planeación se caracteriza por el predominio en la elaboración de planes y programas enunciativos y normativos, concebidos a federalmente en respuesta a la política nacional de desarrollo, por lo general se ejecutan en forma parcial y limitada y no son utilizados como instrumentos de decisión en función de la evaluación de resultados.

Por su parte, los planes y las políticas existentes se caracterizan principalmente por su enfoque sectorial sin considerar su diferenciación regional y características específicas por región y territorio. El plan de desarrollo industrial, la política agrícola y de desarrollo rural así como el Plan nacional de desarrollo urbano, son resultado de las prioridades sectoriales, establecidas de acuerdo al planteamiento macroeconómico nacional. El ámbito regional sólo es considerado por los efectos de las políticas en las entidades federativas y en el caso de los problemas de pobreza, por sus diferencias nacionales y concentración de la pobreza extrema en ciertas áreas geográficas del país.

En consecuencia, no se cubre el ciclo completo del proceso de planeación, es decir la secuencia planes-programas-ejecución-evaluación-reprogramación. En gran parte, estas deficiencias se deben a la falta de integración y compatibilización de la política macroeconómica y sectorial de las entidades federativas, es decir a la carencia del nivel de planeación regional a nivel nacional y a la inadecuada relación que se establece para su ejecución mediante la Coordinación Institucional entre diferentes niveles de gobierno. Por tanto, se considera fundamental el definir lo siguiente:

- a. Posición y grado de autoridad de las medidas que componen la política de cada región y de las decisiones necesarias para su ejecución.
- b. Coordinación de las decisiones de política en su articulación con la política nacional macroeconómica y sectorial.
- c. definición de los márgenes de autonomía de la política regional con respecto a las otras .

La adopción de estas definiciones desde una óptica regional, requiere de que se modifique el Sistema Nacional de Planeación. De aquí que sea indispensable una intensa actividad legislativa y política, directamente

relacionada con el nuevo federalismo para la revisión y modificación de las leyes y preceptos correspondientes. Además de revisar y adecuar los Convenios de Desarrollo Social (CDS) entre la Federación y los Estados y el funcionamiento de los COPLADES. Estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los Estados de la Federación.

Así mismo requiere de la definición de la política económica regional, precisando de acuerdo a las características de cada región las formas de participación y los instrumentos de fomento económico y social a emplearse. Su instrumentación requiere de cambios fundamentales en la organización del sistema nacional de planeación, por la incorporación del nivel de planeación regional desde una concepción nacional. La planeación regional funcionaría como enlace entre la planeación macroeconómica y sectorial y los planteamientos microeconómicos, de aquí que se le considere como fundamental tanto para la toma de decisiones como para una adecuada instrumentación y ejecución a nivel local.

El nivel de planeación regional se orientaría tanto a la toma de decisiones como a su ejecución, destacando por su orientación indicativa, concertada y estratégica. Con el propósito de identificar en forma muy preliminar algunas de sus características y funciones básicas por niveles, las mencionamos a continuación.

El sistema de planeación regional concebida nacionalmente, se podría integrar por tres grandes divisiones: Nacional, regional y territorial.

Nacionalmente las funciones serían las de traducir los objetivos macroeconómicos y sectoriales, previa la definición y selección de instrumentos de política de fomento económico y social a nivel del conjunto de las regiones del país, considerando sus interrelaciones. Por lo que se identificarían las características sectoriales, especialización y potencial económico así como sus interrelaciones económicas entre regiones. De esta actividad, se obtendrían prioridades y decisiones para cada región.

Por su parte, el nivel regional se caracterizaría por recoger las características y preferencias regionales, las cuales servirían de base para establecer las prioridades y decisiones regionales que resuelvan los problemas propios de cada región y que sean compatibles con las directrices e instrumentos nacionales. Las regiones se integrarían por las entidades federativas que por su funcionamiento e integración económica y proximidad geográfica tienen una interacción económica y social continua.

Posteriormente, mediante un proceso de planeación estratégica se lograría el consenso sobre las estrategias del desarrollo regional tomando las decisiones correspondientes.

El mismo procedimiento se aplicaría para las relaciones del segundo y el tercer nivel de planeación regional. En la relación entre entidades federativas y municipios, las primeras tendrían funciones similares a las descritas nacionalmente y los municipios a las de las regiones. Lo mismo sucedería

territorialmente, por lo que la relación se establecería entre los municipios y sus territorios, es decir sus localidades. Por tanto, los municipios tendrían funciones semejantes a las nacionales mientras que a las localidades corresponderían las descritas para las regiones. En todos los casos la búsqueda de consensos y la planeación estratégica sería parte sustancial del proceso de toma de decisiones. Por supuesto que el éxito de este esquema radica en la mayor participación de organizaciones sociales y grupos de interés desde el nivel local hasta el nacional.

Por otra parte, cabe destacar que la instrumentación financiera de estas acciones requería de la creación de un Fondo de desarrollo regional, cuyas características se presenta a continuación.

6.2.2.2) Acción Federal y Descentralización: La necesidad de coordinación con acciones concertadas y conjuntas entre gobierno federal, estatal y municipal, mediante la creación de un Fondo de desarrollo regional.

Uno de los problemas y retos más serios, es sin duda la coordinación de las acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, de aquí que sea indispensable el contar con fórmulas que posibiliten una acción concertada. Las acciones tal y como se están llevando a cabo, son distorsionadoras del gasto y de los programas, incluso propician la competencia por los beneficiarios y clientelismo y confusión sobre atribuciones y legitimidad a estatal y municipal. Se considera que la actividad de coordinación utilizando como medio la información no es suficiente, por lo que se propone que se utilicen los recursos para ello. Por otra, parte la instrumentación de los niveles de planeación regional para su funcionamiento efectivo dependen de que su función coordinadora se realice con información y recursos. En razón de lo anterior, se propone la creación de un Fondo de Desarrollo Regional a nivel nacional, a través del cual se concentren los recursos y se establezcan los criterios de asignación con un enfoque regional de acuerdo a los niveles de planeación establecidos superando la orientación sectorial e institucional, a fin de que obedezca a las necesidades y potencialidades regionales.

El fondo y la organización del sistema de planeación regional tendría que tener como función la revisión de las políticas del sistema de coordinación fiscal , de las participaciones federales y de los criterios de asignación que deben considerar como elementos tanto la equidad, como la eficiencia, programación y transparencia de las participaciones federales.

El fondo sería el instrumento financiero, que tendría como marco de referencia de sus funciones la política del federalismo fiscal, tanto en lo que respecta al aumento de recaudación de los gobiernos locales como a la descentralización del gasto.

La instrumentación de acciones sin duda debe recaer en la creación de instituciones en los diferentes niveles del sistema de planeación propuesto, particularmente en el nivel local por su carácter ejecutivo.

6.2.2.3) El Enfoque Territorial y las Agencias del Desarrollo Local.

A pesar de la limitación de recursos fiscales de los gobiernos locales y de su dependencia financiera del gobierno central para promover el desarrollo local, se considera que su acción es fundamental por el papel determinante que pueden jugar en la instrumentación, ejecución y participación comprometida de la política propuesta. Dado que se requiere que las decisiones se tomen y se ejecuten, siendo parte de ellas los directamente interesados e involucrados en su gestión y realización. Se plantea que la política debe ser guiada centralmente en forma indicativa - pasiva con una base territorial conclusiva y activa, considerando los intereses y preferencias de los grupos y agentes involucrados en el proceso. Por lo que se propone que los gobiernos locales actúen bajo el enfoque de planeación estratégica anteriormente descrito. La función de los gobiernos locales sería la de propiciar la participación y elaboración de las preferencias locales, fomentando la organización de los diversos grupos a fin de que se planteen los problemas e intereses diversos y bajo el consenso y con la participación de la comunidad se busquen las soluciones.

La creación de instituciones locales mediante la promoción, concertación y colaboración institucional serían principios de acción bajo los cuales deberían operar los gobiernos locales. En consecuencia, se buscaría la integración de equipos de trabajo multidisciplinarios, estableciendo comunicación entre los actores de los procesos económicos, los empresarios, los comerciantes, los trabajadores, los consumidores y el gobierno, para en conjunto establecer la estrategia y los programas del desarrollo económico y social a nivel local. De hecho, esta concepción se aplicó en la elaboración de los programas de fomento económico delegacional del Distrito Federal, la que se concibió como un proceso de participación y compromiso social, entre empresarios, funcionarios públicos e instituciones de educación superior.

La ventaja del enfoque territorial a nivel rural permite la articulación entre las ciudades intermedias y las localidades rurales. Lo que posibilita orientar la distribución de inversiones de tal forma que se optimicen tanto en su rendimiento como en sus efectos de difusión, a fin de que los Asentamientos sirvan a los pobladores a la vez que estimulan el desarrollo de la región. Debido a que propicia la formación de un sistema de asentamientos humanos integrado y articulado, proporcionando el conjunto de servicios que permitan incrementar la actividad rural y el ingreso, además de los vínculos comerciales de transporte, administrativos y sociales que conforman una región en una economía autosostenida.

Se considera que la cabal aplicación del enfoque territorial requiere de la creación de Agencias de Desarrollo Local, (ADL), las cuales podrían surgir como entidades financiadas por fondos públicos pero con un campo de acción privado. Serían instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que podrían contar con la participación del sector empresarial territorial, entidades financieras, universidades regionales, consultores, etc.

De aquí que se proponga que en lo general el impulso del desarrollo territorial se lleve a cabo mediante una operación descentralizada, sin la burocracia gubernamental tradicional mediante la creación e impulso de las ADL. Su

orientación sería la de superar los problemas de las pequeñas, medianas y microempresas regionales o locales facilitando la innovación tecnológica, y procurando la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizacional, a fin de incrementar la inversión productiva y el empleo. Su organización, estructura y financiamiento podría ser semejantes a las que presentan las asociaciones en España. Adoptan la forma de Sociedades Anónimas, quedando su ámbito de actuación sujeto a derecho privado y fuera de la administración pública.

El financiamiento en su mayor parte corresponde a aportaciones de la hacienda estatal con aportaciones minoritarias de los municipios. No obstante se integran también por otras subvenciones de otras entidades públicas y privadas, o de particulares así como de préstamos, ingresos por prestación de servicios y participación en sociedades, ventas y productos generados por los bienes y valores que integren el patrimonio de las Asociaciones, e incluso por la emisión de obligaciones o títulos similares. Estas agencias destacan por su agilidad operativa para la toma de decisiones y la operación de programas, con garantías de transparencia en el destino de los fondos. Además se distinguen por la calidad del personal y recursos humanos empleados en ellas, ya que permite la gestión y relación de confianza con las empresas y organizaciones de la región. Su operación se realiza con personal de base reducido y altamente calificado, por lo que gran parte de la actividad se lleva a cabo mediante el empleo de personal temporal de acuerdo a los programas y proyectos a elaborar. Por último, en sus órganos de su administración, se refleja la participación conjunta de agentes significativos regionales, como es el caso de las Agencias españolas las cuales se integran por un Presidente de la Asociación, Consejo de Administración, Consejo de Asesores, Director y una secretaria general.

6.3) Acciones particulares para la región centro

Las acciones para la región centro se conciben dentro de los planteamientos anteriormente propuestos, por lo que a continuación se hará énfasis en los aspectos de política indispensables para su instrumentación.

6.3.1) El carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país de la región centro y de la Ciudad de México.

La región centro por su importancia económica y por contar con servicios avanzados en sectores de punta especializados nacionalmente que condicionan el tipo de competencia que se da en un mercado abierto producto de la globalización y por su considerable desarrollo industrial, tamaño de mercado y mano de obra altamente calificada y diversificada, a pesar del reducido ritmo de crecimiento de la economía representa un potencial considerable para el desarrollo económico y social del país.

El desarrollo económico de la región centro en el marco de la globalización económica, la apertura y la competencia externa, debe dinamizarse y reconvertirse, a fin de recuperar su fortaleza y capacidad de crecimiento para el bien del país y el de sus habitantes. Por lo que se requiere aumentar la

producción, el empleo y el ingreso, a la vez que se aumenta la productividad y eficiencia para la competitividad.

La función especializada en servicios avanzados nacionalmente y la inserción internacional de la Ciudad de México, le dan un papel fundamental como centro dinámico, integrador y modernizador de los procesos de desarrollo a través de los servicios avanzados y por sus importantes ventajas comparativas y competitivas, particularmente los elevados niveles de escolaridad, Tamaño y diversificación de mercado, concentración de capacidad empresarial y la numerosa mano de obra calificada.

6.3.2) La integración económica regional y la política de desarrollo de la región centro.

Los lineamientos del desarrollo de la región centro deben de basarse en el principio de integración económica regional a través de fomentar la interacción de las actividades económicas y los territorios que las integran, considerando sus ventajas comparativas y competitivas de las entidades federativas y localidades. Por lo que se debe fomentar la complementariedad económica y funcional entre ellas tanto mediante la planeación regional y la participación de los agentes privados y sociales, como mediante la acción del gobierno a través de obras de infraestructura básica que tiene que realizar para propiciar la articulación regional. Por lo que se considera fundamental identificar mega-proyectos regionales y locales del sector privado y de las autoridades gubernamentales a fin de darles congruencia y armonía. Para lo cual se propone integrar una cartera de proyectos que permitan su evaluación y selección, otorgando estímulos y beneficios a los que impacten positivamente el desarrollo económico y urbano en forma sustentable para la región. Cabe mencionar que dichos proyectos no solo se deben evaluar financieramente sino con criterios de sustentabilidad y de reconversión urbana, utilizando como criterios el de costo alternativo y la generación de ahorro que se produciría por su realización.

Los proyectos de infraestructura para la región centro pueden ser utilizados como instrumentos estratégico o detonadores del desarrollo regional, si en su ejecución se considera con criterios tanto funcionales como de desarrollo económico y social regionales, dado que su establecimiento permite generar economías y beneficios, e inducir inversiones conexas y aditivas intraregionales. Este es el caso de mega-proyectos que reestructuran y reconvierten la región con el propósito de racionalizar los equipamientos y facilitar su interacción e integración económica, como pueden ser los proyectos del sistema regional de transporte, probablemente a través del sistema de trenes radiales o el aeropuerto alterno al de la Ciudad de México.

La formulación de políticas económicas regionales deben ser flexibles y diferenciadas por sector de actividad, agente económico y territorio. De aquí

que de no funcionar el mercado eficientemente en la asignación de recursos, el Estado deba de remover los obstáculos y promover el desarrollo económico y social de la región, particularmente en lo que se refiere a propiciar formas de cooperación económica y participación de mercado de productores locales y regionales para agrupar productores y generar economías externas que les permitan ser competitivos.

El fomento de la planeación y del cambio social participativo en el desarrollo económico regional por localidad es fundamental, lo cual tendría que ser conciliado con el desarrollo regional y territorial. El principio de participación implica la recopilación de las iniciativas locales, en donde el gobierno funciona como promotor y concertador del cambio y las decisiones deben ser conciliadas y concertadas regionalmente. El establecimiento de foros y la elaboración de programas operativos anuales en donde participen los agentes interesados y la sociedad civil como garante es indispensable. También lo es la generación de innovaciones tecnológicas, el incremento en la productividad y la mejora en la competitividad de las actividades regionales, por lo que los las universidades y centros de educación superior, tienen una importante función como agentes del cambio tecnológico, económico y social, a través de la identificación de problemas y búsqueda de soluciones.

Los problemas y el potencial del desarrollo de la región para su atención territorialmente, presentan restricciones ambientales y urbanas, por lo que se requiere de una concepción integral del desarrollo y de una acción regionalmente concertada de los agentes privados y sociales por el Estado.

Bibliografía

Albuquerque Llorens, Descentralización e Instituciones de Fomento Económico, Op. Cit, pag 13-19.

Asuad Sanén Normand Eduardo (1995 a) ; Comprehensive Polarized National Regional Development. Proposal and Applications in The Mexican National Regional Development, Emphasizing Features of the Area of Coatzacoalcos-Minatitlán., Thesis presented in the ISS.

... (1995 b) ; Industria Petrolera y Desarrollo regional y Urbano, pags 109 -165, El Caso de Coatzacoalcos - Minatitlán, Ver; publicado en Desarrollo Urbano Regional y Ciudades Medias en México; Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), Morelia Michoacán, 1997 Coloquio sobre Marginación y Ciudades Medias en Morelia Michoacán en edición, mayo.

...(1995 c) ; El Reto de Armonizar el Crecimiento económico con el desarrollo Urbano de la Ciudad de México; Reunión del Foro para la elaboración del plan nacional de desarrollo; abril 1995.

Asuad Sanén Normand Eduardo y Rocha Sanchez Marco Antonio, (1996 a) El desarrollo Sustentable : equilibrio necesario entre economía y espacio en América Latina y en la Ciudad de México, Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, México, Número 253, Dic. 1996 y Enero 1997.

...(1996 b) Espacio y Territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo, Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, México, Número 256, abril, 1997.

...(1996 c) La Dimensión Espacial y Territorial de la Economía de la Ciudad de México, Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, México, Número 258, junio1997.

...(1998 a) ; Conceptos y Técnicas Básicas para el Análisis Económico Regional y Urbano, Texto en versión preliminar preparándose para su publicación, Documento trabajo Facultad de Economía, UNAM.

...(1998 b) ; Teorías y Políticas del Desarrollo Regional y Urbano ,Texto en versión preliminar . Documento trabajo Facultad de Economía, UNAM.

Asuad Sanen Normand Eduardo, Metodología para la elaboración de los 16 Programas de Fomento Económico Delegacional del Distrito Federal, SEDECO, México 1997

Asuad Sanen Normand Eduardo, Aspectos Básicos que debe atender una Política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo, Revista de Investigación económica, enero-marzo 200, num 231, Facultad de Economía, UNAM, México 2000, pp 71-108.

Arellano Cadena Rogelio, Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México, Lecturas 83 México, Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Gobierno del Estado de Puebla, 1997.

Boris Graizbord y Rafael Arias, Perspectiva del Crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en la Revista Vivienda, 1988, Vol 13, num 1.

Carrillo Arronte Ricardo, Ensayo Metodológico de Planificación Interregional en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pags 7-234

Colmenares Páramo David, 1996, El Federalismo Fiscal y las Desigualdades Regionales (Evaluación y Propuestas), Economía Informa número 248/junio de 1996, pag 4-9

Colmenares Páramo David, 1997, Recaudación y Participaciones en 1996 y su Horizonte para 1997, Economía Informa número 257/mayo de 1997, pag 47-50

Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años

Cuentas Nacionales 1988-1995, INEGI, México 1997.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995 e Informe de Ejecución del PND, 1995.

Díaz Cayeros, A. (1995), Desarrollo Económico e inequidad regional : Hacia un nuevo pacto Federal en México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Escudero Juan, Gómez Alejandro, Necochea Andrés, Pumarino Gabriel y Wroebel Andrzej 1976; Perspectivas de desarrollo de la región central de Chile, paginas 273- 308, publicado en Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo, Siglo Veintiuno editores, México.

Edwar j. Malecki, Franz Todtling. "La nueva economía flexible: n de instituciones regionales y locales para enfrentar la .:estructuraci competencia a nivel mundial".

Garza Gustavo, Planeación y Gestión Metropolitana, pag 108, publicado en Federalismo y Desarrollo Diciembre 1997.

Hernandez Laos Enrique, The Sources of Regional Differences in Efficiency, The Case of Mexican Manufacturing, , University of East Anglia, Norwich England, 1977, pag 67 y Carrillo Arronte Ricardo 1973.

Hilhorst, J.G.M., (1971); Regional Planning, Rotterdam, Holanda: Rotterdam University Press.

Hilhorst, J.G.M., (1990); Regional studies and Rural Development, Institute of Social Studies (ISS), Avebury, Great Britain,

Hirschman Albert O ; (1958); The Strategy of Economic Development , New Haven, Yale University Press.

Hollis Chenery y Syrquin Moises; (1978) La estructura del crecimiento económico; un análisis para el periodo 1950-1970, Editorial tecnos,.

Hollis Chenery, et al (1986), Industrialization and Growth; a comparative study, Oxford University, PRESS,

Holland, Stuart, (1976) Capital versus the Regions, McMillan, London,.

INEGI (1994), Apéndice estadístico de las Estadísticas del Medio ambiente, México, pag 273

Informe del Banco de México sobre la Economía Mexicana, 1995 y 1996.

Informe de Ejecución del PND 1996

Kaldor N (1970) , Further Essays on Economic Theory, The Case for Regional Policies, Scotish Journal, pags 139-155.

Krugman, Paul (1990) , Rethinking International trade, MIT PRESS, Cambrige Massachusets.

...(1991), "History and Industry location: The case of the Manufacturing Belt , American Economic Review, 1991.

.....(1992) , Geografía y Comercio, Antonio Bosch , editor S.A., Barcelona, España.

.....(1994 a); " Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs" ; Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics.

.....(1994 b), "Increasing Returns and Economic Geography, Journal of political Economy, 99 (31) pag 483-499.

.....(1996) , The Self Organizing Economy, Cambridge Massachusets, USA, , pag 3-5

Marcelino, "Incentivos fiscales y9Monteiro da Costa, Jos desarrollo regional: La experiencia internacional".

Myrdal Gunnar, (1957); Economic Theory and Under Developed Regions, G, Duckworth Press, London.

OCDE (a) (1997), Examen de las Políticas Agrícolas de México, pags 11-234.

OCDE, (b) (1998), Desarrollo Regional y Política Estructural en México, pags 7-135.

OCDE, © (1998), Descentralización e Infraestructura Local en México: Una nueva política pública para el desarrollo, pags 7- 117.

Ortiz Cruz Etelberto (1997), El Cambio estructural en México y las Empresas Pequeñas y Medianas, Comercio Exterior, enero de 1997, pag 16-26.

Parnreiter Christof, México City: The making of a global City, pp 17, articulo que será publicado en Sassen Saskia, Cities and Their Cross – Border Networks. Blackwell Publishers. Oxford

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Pedrao Fernando, Problemática de la Política Económica Regional, paginas 428-449, publicado en Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo, Siglo Veintiuno editores, México 1976.

Presupuestos de Egresos de la Federación, 1997

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1996

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11a edición, México, 1990.

Rello Espinosa Fernando, Disponibilidad de Alimentos y Desarrollo Rural Sostenible, Revista economía informa, número 256 abril de 1997.

Rondinelli Denis, en Método aplicado de Análisis regional, la dimensión espacial de la política de desarrollo, Banco Central Hipotecario, Colombia, 1988.

Tinbergen Jan, The middle phase, pag 89-y Micro-regional plans, pag 159, publicado en Development Planning, World University Library, London, 1967.

Tinbergen Jan, Development Planning, Short, medium and long term policies, pag 36, WorldUniversity Library, London, 1965