

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Diagnóstico y propuesta para el desarrollo regional en México

Documento de trabajo núm. 223



Agosto 2016

www.diputados.gob.mx/cesop



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Diagnóstico y propuesta para el desarrollo regional en México

Heriberto López Ortiz

Índice

	Pág.
Introducción	
¿Ha habido avances en desarrollo económico regional en México?	3
Esquema de seguimiento de la especialización productiva regional en México	6
El desarrollo económico regional en México y su planeación	13
La planeación en la Ley de Planeación	16
El desarrollo económico regional en tres planes nacionales de desarrollo	23
El ejercicio de regionalización oficial del país en distintos momentos	27
La regionalización de Sedatu	32
Proyecto Mesoamérica	35
Conclusiones y recomendaciones	40

Introducción

Como acertadamente sostienen Efrén Arellano y Karen Tenorio, existen diversos factores que impulsan el desarrollo económico regional. Refiriéndose al caso de México, afirman que

A nivel regional, las entidades [federativas] han tomado medidas autónomas para incrementar su competitividad, sin embargo, los beneficios se han distribuido en forma desigual en el ámbito geográfico del país. Los estados mejor **comunicados con el principal mercado de exportación**, así como aquellos que cuentan con una **mejor infraestructura física, de capital humano e institucional**, han mostrado un mejor desempeño, mientras que los estados y regiones que no tienen estos atributos muestran fuertes retrocesos.¹

La competitividad, conformada por factores geográficos, económicos, productivos, tecnológicos, sociales, políticos e institucionales, condensados en la comunicación con el principal mercado externo, la infraestructura física y el capital humano, ha sido estudiada por distintos investigadores.²

Con base en lo anterior, el presente trabajo se centra en el aspecto legislativo institucional del diseño y aplicación de las políticas públicas relacionadas con la planeación del desarrollo económico regional en México durante el periodo de 2003 a 2014, para el cual se tiene información estadística detallada y abarca las tres recientes administraciones federales.

¹ Arellano Trejo, Efrén y Karen Nallely Tenorio Colón, “Factores y programas para el desarrollo regional”, CESOP, Reporte de Investigación, julio de 2013, p. 2, disponible en <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Reporte-%20investigacion-No-3-factores-desarrollo-regional.pdf>. Las negritas son nuestras.

² Entre otros por Javier Delgadillo Macías, Felipe Torres y José Gasca Zamora, “Distorsiones del desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización”, *Revista Momento Económico*, núm. 115, mayo-junio de 2001; Gustavo Meixueiro Nájera, Salvador Moreno Pérez y Cornelio Martínez López (coords.), *Desarrollo regional y competitividad en México*, México, CESOP, Cámara de Diputados, 2012; José Luis Calva (coord.), *Desarrollo regional y urbano. Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 13, México, Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos Editor, 2012; Carlos Bustamante Lemus (dir.), *Desarrollo regional en México* (Colección La región hoy), México, IIEC-UNAM/Universidad Autónoma de Aguascalientes/Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C, 2013; Rolando Cordera Campos y Enrique Provencio Durazo (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015*, México, UNAM, 2016.

Este trabajo tiene dos propósitos. El primero es presentar evidencia estadística sobre los avances alcanzados hasta ahora en México, en materia de desarrollo económico regional; evidencia que al mismo tiempo constituye una propuesta para las y los legisladores de un esquema de seguimiento indirecto de los avances y resultados que se obtengan en el futuro, en materia de desarrollo económico regional, y que también pudiera servir como base para la construcción de un sistema de evaluación más completo y objetivo en la materia. El segundo propósito es presentar un análisis documental sobre la importancia e influencia de las políticas públicas en el desarrollo económico regional en México.

¿Ha habido avances en desarrollo económico regional en México?

La economía mexicana en su conjunto —medida por el producto interno bruto (PIB) nacional a precios constantes de 2008—creció de 2003 a 2009 a una tasa promedio anual de 2.0% y de 2009 a 2014 lo hizo al 3.3%, por lo que en todo el periodo —entre 2003 y 2014— el crecimiento promedio anual resultó ser de 2.6%,³ un crecimiento muy por debajo de las necesidades de la población mexicana y del ofrecimiento de las sucesivas administraciones federales en el mismo periodo.

Consecuentemente, el crecimiento económico de las distintas entidades federativas y de las regiones del país (medidos por el PIB por estado y por región, respectivamente, a precios de 2008) ha seguido el mismo patrón que la economía nacional, con el agravante de las diferencias en el crecimiento entre entidades federativas y entre regiones, diferencias que no han podido ser superadas o reducidas.

³ Estimaciones propias con base en la información del INEGI, *Cuentas nacionales* (consulta: febrero de 2016).

De ahí que la región Sur-Sureste,⁴ que fue la de menor crecimiento, lo haya hecho durante esos periodos a tasas anuales promedio de 0.9, 1.8 y 1.3%, es decir, a tasas inferiores a las de la economía en su conjunto arriba señaladas. La región Centro creció al 2.3, 3.8 y 3.0%, respectivamente, apenas por encima del promedio nacional; en tanto que la región Norte, que fue la de mayor crecimiento, lo hizo al 2.5, 4.0 y 3.2%, también por encima de la economía en su conjunto, siendo así la región más dinámica.

Como resultado de dichas tasas de crecimiento económico nacional y regional, la estructura productiva y social de las entidades federativas (o estados) y regiones en el país no ha podido ser modificada ni mejorada. Lo anterior puede ser ilustrado mediante el Grado de Marginación por Entidad Federativa, publicado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) para los años 1995, 2000, 2005 y 2010, (véase Cuadro 1).⁵

Cuadro 1. México: entidades federativas por grado de marginación, 1995-2010. Orden de marginación descendente

<i>Entidad federativa</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Guerrero	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Chiapas	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Oaxaca	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Veracruz de Ignacio de la Llave	Muy alto	Muy alto	Alto	Alto
Puebla	Alto	Alto	Alto	Alto
Hidalgo	Alto	Muy alto	Alto	Alto
San Luis Potosí	Alto	Alto	Alto	Alto
Michoacán de Ocampo	Alto	Alto	Alto	Alto
Tabasco	Alto	Alto	Alto	Alto
Campeche	Alto	Alto	Alto	Alto

⁴ La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), ha dividido al país, para efectos de estudio y de política económica regional, en tres regiones: Sur-Sureste, Centro y Norte (véanse los detalles en el Cuadro 6 de este documento).

⁵ El Consejo Nacional de Población (Conapo), con base en información de los Censos de Población y Vivienda respectivos, construye el Índice de Marginación, que tiene un carácter cuantitativo y está compuesto por los siguientes nueve indicadores: % Población de 15 años o más analfabeta, % Población de 15 años o más sin primaria completa, % Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, % Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, % Ocupantes en viviendas sin agua entubada, % Viviendas con algún nivel de hacinamiento, % Ocupantes en viviendas con piso de tierra, % Población en localidades con menos de 5,000 habitantes, y % Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos; con base en este Índice de marginación ordena y clasifica a las entidades federativas (y a los municipios) del país con otro índice: el Grado de marginación, conformado por cinco categorías: Muy alto (grado de marginación, entidades más pobres), Alto, Medio, Bajo, y Muy bajo (grado de marginación, entidades menos pobres o más desarrolladas), este indicador es de tipo cualitativo.

Yucatán	Alto	Alto	Alto	Alto
Nayarit	Medio	Alto	Medio	Medio
Zacatecas	Alto	Alto	Medio	Medio
Guanajuato	Medio	Alto	Medio	Medio
Durango	Medio	Medio	Medio	Medio
Tlaxcala	Medio	Medio	Medio	Medio
Sinaloa	Medio	Medio	Medio	Medio
Querétaro	Medio	Medio	Medio	Medio
Morelos	Bajo	Medio	Bajo	Medio
Quintana Roo	Medio	Medio	Bajo	Medio
Chihuahua	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
México	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Baja California Sur	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Sonora	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Tamaulipas	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Colima	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Jalisco	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Aguascalientes	Muy bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Coahuila de Zaragoza	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Baja California	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Nuevo León	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Distrito Federal	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con información de Conapo, *Índices de marginación*, varios años.

De esta información resalta lo siguiente:

- Los estados con Muy alto grado de marginación, es decir, los más pobres o con condiciones de vida más precarias: Guerrero, Chiapas y Oaxaca, no han podido superar dicho grado de marginación; sólo Veracruz ha logrado avanzar de Muy alto a Alto entre 1995 y 2005.
- En el otro extremo, las entidades federativas con Muy bajo grado de marginación, es decir, aquellas con las mejores condiciones de vida en el país, siguen siendo las mismas: Coahuila, Baja California, Nuevo León y Distrito Federal; ninguna otra entidad ha podido alcanzar dicho grado e incorporarse a este grupo durante los 15 años mencionados. Inclusive una entidad –Aguascalientes— ha retrocedido un nivel saliendo del grupo.
- El resto de las entidades federativas, aunque han avanzado en su Índice de Marginación cuantitativamente en distintas proporciones, cualitativamente no han podido superar su respectivo grado de

marginación, por lo que no han mejorado sustancialmente su nivel socioeconómico, con excepción de Zacatecas, que sí pasó del grado Alto al Medio en cinco años.

Por tanto, en general las regiones también permanecen en iguales condiciones de marginación a lo largo de los 15 años referidos; por estado se tiene un panorama similar si se consideran otros indicadores socioeconómicos como el Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2015, o la medición de la pobreza en México por entidad federativa del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2014. Lo anterior, junto con las insuficientes tasas de crecimiento económico arriba señaladas, implica que al parecer no ha habido en el país un verdadero o notorio desarrollo económico regional.

Y no lo ha habido desde mucho tiempo atrás, tan es así que en 1979 ya se afirmaba: “Para 1950 el noreste tenía el índice [de desarrollo] más alto, siguiendo el noroeste, el norte, península de Yucatán, este, centro-occidente, centro-este y sur. En consecuencia, el centro-este avanza con rapidez, lo mismo que los ‘tres nortes’ y se rezaga el sur”.⁶

Cabría considerar que quizás un plazo de 15 años es corto e insuficiente para que sea evidente el desarrollo económico, tal como se ilustra con las tasas medias de crecimiento anual del PIB nacional y por regiones, así como con los índices y grados de marginación por entidad. Aunque no parece así, ya que, por ejemplo, Veracruz avanzó de un grado al siguiente en un lapso de 10 años, en tanto que Zacatecas lo hizo en cinco años.

Esquema de seguimiento de la especialización productiva regional en México

⁶ Ángel Bassols Batalla, *México: formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*, México, UNAM, 1992.

En este apartado se presenta un esquema de seguimiento de la especialización productiva sectorial por regiones en México. Se aplicó la técnica de análisis regional-estructural a las tres regiones definidas por la Sedatu y los 31 sectores productivos en los que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) divide el PIB nacional y estatal para los años 2003, 2009 y 2014 a precios de 2008, en su sistema de *cuentas nacionales*.

Estos años se seleccionaron porque representan aproximadamente la mitad de las administraciones 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018, que son las más recientes.

De Enrique Hernández Laos se tomaron los elementos del análisis regional-estructural:

Definimos los coeficientes de especialización de la región i en la actividad económica j de la siguiente manera: $\lambda_{ij} = [X_{ij} / \sum_j^m X_{ij}] / [\sum_i^n X_{ij} / \sum_i^n \sum_j^m X_{ij}]$, en donde X_{ij} es el PIB de la región i en el sector j de actividad. Cuando estos índices son mayores que la unidad expresan qué tanto la región i se especializa en la actividad j , más que el promedio de especialización que tiene la economía en su totalidad en la mencionada actividad. Cuando son menores que la unidad, estos índices expresan que esa actividad no tiene en la región i tanta relevancia como la tiene en el ámbito nacional. Se trata, por tanto, de indicadores relativos de especialización.⁷

Al aplicar la metodología de los índices o coeficientes de especialización regional a las tres regiones citadas, se tienen los cuadros 2-4 para los años 2003, 2009 y 2014, respectivamente.

Lo que resulta de estos cuadros es que a lo largo de esos tres años la región Sur-Sureste es la que tiene menos sectores en los que su producción supera a la nacional correspondiente. En los dos primeros años sólo tiene dos sectores con tales características y nada más en el último avanza hasta cuatro sectores.

⁷ Enrique Hernández Laos, "Perspectivas del desarrollo regional en México frente a la globalización", *Revista Economía, Teoría y Política*, núm. 7, UAM-Iztapalapa, 1997, p. 86.

Por su parte, la región Centro tiene más sectores productivos con mayor importancia que la producción correspondiente a nivel nacional, aunque con una aparente tendencia a reducirlos. Pasa de 18 a 19 sectores importantes en el primer año y cae a 16 en 2014.

La región Norte se mantiene estable con 10 y 11 sectores importantes.

Así, en términos generales, la región Sur-Sureste muestra un relativo menor peso en la estructura productiva nacional, mientras que la región Centro mantiene su importancia económica tradicional y la región Norte avanza lentamente en su importancia productiva.

Cuadro 2. México. Índices de Especialización Económica de las tres regiones, 2003

<i>Actividad</i>	2003		
	Región Sur-Sureste	Región Centro	Región Norte
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.	0.99	0.86	1.28
21.a Minería petrolera.	3.52	0.00	0.13
21.b Minería no petrolera.	0.37	0.71	2.24
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.	0.92	0.74	1.59
23 Construcción.	0.98	0.85	1.32
311 Industria alimentaria.	0.70	1.23	0.90
312 Industria de las bebidas y del tabaco.	0.49	1.18	1.22
313-314 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir.	0.73	1.35	0.62
315-316 Fabricación de prendas de vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	0.52	1.44	0.68
321 Industria de la madera.	0.48	0.73	2.08
322-323 Industrias del papel; Impresión e industrias conexas.	0.25	1.32	1.22
324-326 Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule.	1.08	1.17	0.59
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos.	0.56	1.05	1.39
331-332 Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos.	0.34	0.89	1.94

333-336 Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación eléctrica.	0.30	0.95	1.87
337 Fabricación de muebles, colchones y persianas.	0.27	1.23	1.36
339 Otras industrias manufactureras.	0.30	0.94	1.87
43-46 Comercio.	0.68	1.14	1.09
48-49 Transportes, correos y almacenamiento.	0.69	1.14	1.07
51 Información en medios masivos.	0.42	1.38	0.91
52 Servicios financieros y de seguros.	0.35	1.45	0.86
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles.	0.79	1.11	1.02
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos.	0.40	1.44	0.83
55 Corporativos.	0.03	1.66	0.81
56 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación.	0.46	1.37	0.89
61 Servicios educativos.	0.93	1.07	0.94
62 Servicios de salud y de asistencia social.	0.71	1.18	0.98
71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos.	0.50	1.36	0.87
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.	1.17	0.98	0.86
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales.	0.70	1.22	0.91
93 Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.	0.75	1.22	0.85

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, *Cuentas nacionales*.

En 2003 los sectores dominantes en la región Sur-Sureste son el 21.a Minería petrolera con un índice de 3.52, que es por mucho el más grande para cualquier sector de actividad y región en el país, lo que denota el elevado grado de petrolización de la región; el otro sector en el que sobresale la región es el 72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, pero sin la desproporción que tiene en el sector petrolero. Estos dos sectores son de naturaleza extractiva y de servicios turísticos. Prácticamente carece de actividades industriales manufactureras relevantes.

En este mismo año la región Centro descuella en cinco sectores manufactureros, entre los que se encuentran: el 315-316 Fabricación de prendas de

vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos; el 313-314 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir, y el 322-323 Industrias del papel; Impresión e industrias conexas; es decir, en industrias tradicionales con poco avance tecnológico. En cuanto a los 13 sectores de servicios sobresalen el 55 Corporativos, el 52 Servicios financieros y de seguros, y el 54 Servicios profesionales, científicos y técnicos, los cuales son muy importantes.

La región Norte sobresale en 11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, en 321 Industria de la madera, en 331-332 Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos, y en 333-336 Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación eléctrica. Así, esta región sobresale en manufacturas más tecnificadas y tiene bastante mayor peso en esas actividades que la región Centro. Parecería estar sustituyendo al Centro como motor de la industrialización en el país.

Cuadro 3. México. Índices de Especialización Económica de las tres regiones, 2009

<i>Actividad</i>	<i>2009</i>		
	Región Sur-Sureste	Región Centro	Región Norte
11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.	0.98	0.82	1.36
21.a Minería petrolera.	3.66	0.01	0.21
21.b Minería no petrolera.	0.30	0.76	2.15
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.	1.01	0.70	1.55
23 Construcción.	1.05	0.85	1.23
311 Industria alimentaria.	0.75	1.16	0.94
312 Industria de las bebidas y del tabaco.	0.48	1.28	1.00
313-314 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir.	0.80	1.35	0.53
315-316 Fabricación de prendas de vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos.	0.52	1.47	0.60
321 Industria de la madera.	0.51	0.71	2.04

322-323 Industrias del papel; Impresión e industrias conexas.	0.25	1.33	1.13
324-326 Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule.	1.12	1.15	0.59
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos.	0.57	1.09	1.26
331-332 Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos.	0.48	0.79	1.91
333-336 Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación eléctrica.	0.30	0.83	2.01
337 Fabricación de muebles, colchones y persianas.	0.33	1.18	1.33
339 Otras industrias manufactureras.	0.26	0.92	1.90
43-46 Comercio.	0.73	1.12	1.04
48-49 Transportes, correos y almacenamiento.	0.76	1.10	1.05
51 Información en medios masivos.	0.51	1.31	0.90
52 Servicios financieros y de seguros.	0.42	1.38	0.86
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles.	0.85	1.08	0.99
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos.	0.45	1.37	0.85
55 Corporativos.	0.03	1.67	0.71
56 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación.	0.51	1.31	0.90
61 Servicios educativos.	1.00	1.03	0.93
62 Servicios de salud y de asistencia social.	0.79	1.15	0.92
71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos.	0.56	1.30	0.87
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.	1.26	0.88	0.96
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales.	0.78	1.20	0.85
93 Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.	0.80	1.21	0.81

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, *Cuentas nacionales*.

Para 2009 se mantiene la misma estructura productiva con dos características: la petrolización de la región Sur-Sureste se profundiza y las ventajas del Centro sobre el Norte se reducen.

Cuadro 4. México. Índices de Especialización Económica de las Tres Regiones, 2014

<i>Actividad</i>	<i>2014</i>		
	Región Sur-Sureste	Región Centro	Región Norte

11 Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.	1.01	0.84	1.28
21.a Minería petrolera.	3.95	0.01	0.19
21.b Minería no petrolera.	0.28	0.70	2.20
22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.	1.08	0.70	1.48
23 Construcción.	1.08	0.89	1.13
311 Industria alimentaria.	0.85	1.10	0.94
312 Industria de las bebidas y del tabaco.	0.47	1.21	1.09
313-314 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir.	0.76	1.30	0.66
315-316 Fabricación de prendas de vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos.	0.47	1.52	0.50
321 Industria de la madera.	0.57	0.58	2.16
322-323 Industrias del papel; Impresión e industrias conexas.	0.29	1.26	1.16
324-326 Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule.	1.24	1.08	0.63
327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	0.57	1.07	1.26
331-332 Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos.	0.55	0.71	1.95
333-336 Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación eléctrica.	0.27	0.92	1.81
337 Fabricación de muebles, colchones y persianas.	0.32	1.08	1.46
339 Otras industrias manufactureras.	0.25	0.94	1.79
43-46 Comercio.	0.81	1.09	1.00
48-49 Transportes, correos y almacenamiento.	0.80	1.06	1.06
51 Información en medios masivos.	0.54	1.31	0.84
52 Servicios financieros y de seguros.	0.47	1.35	0.83
53 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles.	0.91	1.05	0.98
54 Servicios profesionales, científicos y técnicos.	0.50	1.33	0.83
55 Corporativos.	0.03	1.67	0.63
56 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación.	0.53	1.28	0.90
61 Servicios educativos.	1.04	1.03	0.92
62 Servicios de salud y de asistencia social.	0.85	1.12	0.92

71 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos.	0.62	1.27	0.84
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.	1.52	0.84	0.83
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales.	0.85	1.19	0.78
93 Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.	0.81	1.20	0.81

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, *Cuentas Nacionales*.

Lo más llamativo en 2014 es que la región Sur-Sureste pasa de dos a cuatro sectores en los que destaca. Estos nuevos sectores son: 324-326 Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule y 61 Servicios educativos. El primero de ellos implica un incipiente proceso de industrialización aunque todavía ligado a una actividad extractiva: el petróleo. Además, su petrolización se profundiza todavía más.

En general, de este ejercicio de especialización regional de nuestra economía se deduce que la región Sur-Sureste se mantiene como la más atrasada, la menos industrializada y menos diversificada, dependiendo básicamente de actividades extractivas y de sus recursos naturales turísticos. El Centro sigue siendo el más industrializado, pero reduciendo su ventaja sobre la región Norte. Esta última concentra las actividades industriales más avanzadas. En conjunto, pues, hay un crecimiento económico en las tres regiones con una nueva localización de los sectores productivos más dinámicos en el Norte del país, pero sin llegar a constituir un efectivo desarrollo regional.

El desarrollo económico regional en México y su planeación

Pero entonces, ¿por qué en general esos resultados insuficientes? Aparte de los factores estrictamente económicos que impulsan el desarrollo económico regional en cualquier país, en el nuestro las políticas públicas han sido insuficientes o francamente inadecuadas, de manera que la planeación no ha podido impulsar el

desarrollo regional. Tal como han sido formuladas y ejecutadas, tales políticas públicas simplemente no pueden hacerlo.

La planeación en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El fundamento de la planeación del desarrollo económico regional en México se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25 y 26.

El artículo 25 constitucional establece dos funciones fundamentales del Estado mexicano relacionadas con el desarrollo nacional: el Estado es el rector del desarrollo nacional y el responsable de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero:

Corresponde al Estado la **rectoría del desarrollo nacional** para garantizar que éste sea integral y sustentable [...] El Estado velará por la **estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo**. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.⁸

Estas dos funciones del Estado para impulsar el desarrollo nacional son importantes y se complementan. Pero en la práctica pueden ser mutuamente excluyentes. En el texto ambas tienen la misma jerarquía y aunque en éste no se explicita, se entendería que dependiendo de las condiciones reales de la economía en un momento o en un periodo determinado, una de las dos podría tener prevalencia sobre la otra. En los hechos, no obstante, durante los últimos sexenios la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero ha tenido prioridad para el gobierno federal, haciéndola un fin en sí misma. La importancia de la puesta en marcha de la planeación del desarrollo ha sido secundaria, de ahí que el desarrollo regional no ha sido suficiente ni satisfactorio. También se señala que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y **orientará la actividad económica**

⁸ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 24. Las negritas son nuestras.

nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...”

En la medida en que el Estado ha dejado de hacer inversión productiva directa, ha perdido su capacidad de orientar la actividad económica nacional, aunque la planee, la conduzca y la coordine. Esto también redundará en un bajo desarrollo económico general y regional.

Asimismo, el artículo 25 señala que “la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que **incluya vertientes sectoriales y regionales...**”⁹

En este párrafo la vertiente regional de la política nacional es secundaria, queda subordinada al desarrollo industrial sustentable.

Por otra parte, el artículo 26 constitucional señala que

[...] el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima... permanencia y equidad al crecimiento de la economía... La planeación será democrática y deliberativa... recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá **un plan nacional de desarrollo** al que **se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...** Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante **convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones** a realizar para su elaboración y ejecución. **El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias** de la política nacional para el desarrollo industrial, con **vertientes sectoriales y regionales.**¹⁰

⁹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 25. Las negritas son nuestras.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 25-26. Las negritas son nuestras.

Según puede verse, el Plan Nacional de Desarrollo es obligatorio únicamente para la Administración Pública Federal, no así para las entidades federativas —con los gobiernos de éstas habrá que firmar convenios— ni para los particulares —a quienes se inducirá y con quienes se concertará la elaboración y ejecución del plan. En teoría, entidades y particulares podrían no convenir ni concertar con el Ejecutivo la ejecución del plan o hacerlo sólo de manera parcial. Así que, en la medida en que el gobierno federal no realice de forma directa inversiones productivas estratégicas propias, difícilmente podrá inducir y convenir el apoyo de las entidades federativas y de los particulares a su plan, con lo cual el desarrollo regional puede quedar limitado.

Un aspecto central del artículo 26 es que determina la “continuidad” de la política nacional para el desarrollo industrial con vertientes sectoriales y regionales; continuidad que, siendo tan importante, sólo queda enunciada, pero es anulada en la ley secundaria reglamentaria.

La planeación en la Ley de Planeación

Es en esta ley donde se encuentran los mayores problemas y limitaciones para una verdadera planeación del desarrollo económico en general y del desarrollo económico regional en particular. Es el caso sobresaliente, entre otros, de los artículos 21, 21bis y 22.

En su artículo 3, la Ley de Planeación señala que “... Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y **se evaluarán resultados.**”¹¹

Si bien cada dependencia del gobierno federal presenta anualmente su Informe de Labores, en el que incluye la alineación de sus objetivos con los correspondientes en el Plan Nacional de Desarrollo, así como el informe de las actividades realizadas en el año, sus avances y resultados, y se evalúan éstos con

¹¹ Cámara de Diputados, Ley de Planeación, p. 2. Las negritas son nuestras.

relación a los compromisos contraídos por el jefe de Ejecutivo federal, en realidad no hay una evaluación de los resultados en términos del desarrollo regional alcanzado por la dependencia; mucho menos hay una evaluación general del gobierno federal al final de su administración en la materia. Esta falta de evaluación final es una seria limitante para comprobar si se alcanza el desarrollo económico regional.

De acuerdo con el artículo 14 de esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

III. **Proyectar y coordinar la planeación regional** con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; **y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;**¹²

De lo anterior se infiere que no hay una entidad responsable de elaborar una planeación del desarrollo económico regional, pues las atribuciones de la SHCP son únicamente las de ‘proyectar y coordinar’ pero no la de elaborar. Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) realiza la regionalización del país, pero esto no es propiamente planear el desarrollo económico regional.

Por otra parte, “elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República”, por más que estén plenamente justificados, por ejemplo por condiciones de emergencia como en el caso de desastres naturales, implica, en la medida en que no sea éste el caso, una cierta improvisación en lugar de una planeación.

El artículo 16 especifica que a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde, entre otras atribuciones, las siguientes:

III. Elaborar **programas sectoriales**,...;

¹² *Ibid.*, p. 4. Las negritas son nuestras.

- IV. **Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales** que determine el Presidente de la República
- VI. **Considerar el ámbito territorial** de las acciones previstas **en su programa, procurando su congruencia** con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados.¹³

Resulta claro que la elaboración de programas sectoriales y de programas regionales son dos acciones diferentes y separadas que, aunque se busca que guarden concordancia entre ellos y con el Plan, en realidad restan efectividad a la planeación económica regional. Además, al sólo “procurar congruencia” sectorial con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados, se infiere que tal congruencia no está asegurada o puede no estarlo; también se infiere que hay una programación regional general o federal junto con la territorialidad programática de 32 entidades federativas, y aún más, como la elaboración de la programación regional general y la de los planes y programas estatales no se hace al mismo tiempo, resulta todavía más difícil alcanzar cualquier congruencia entre ellos.

Pero lo más limitativo para la planeación se encuentra en el contenido de los artículos 21, 21 Bis y 22.

De acuerdo con el artículo 21,

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y **su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.**

¹³ *Ibid.*, pp. 5-6. Las negritas son nuestras.

[...] establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y **regional**; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural...

14

Por su contenido, **este artículo anula la posibilidad de planear el desarrollo económico en México** al eliminar una de las características de la planeación: la continuidad de la misma. El Plan sólo tiene vigencia por el periodo constitucional que le corresponde, es decir, por un sexenio. Y como nada obliga a la siguiente administración federal a retomar el Plan anterior o al menos alguna parte del mismo, al séptimo año se empieza desde cero otro Plan.

De tal manera que el precepto según el cual el Plan “podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”, además de ser sólo opcional, carece de sentido. No significa nada una proyección que únicamente tiene validez de corto plazo, sexenal. No hay planeación real de largo plazo.

Como el artículo 21 mantiene su vigencia, el artículo 21 Bis ahonda la contradicción:

El Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, [...] que incluya vertientes sectoriales y regionales.

[...] el Ejecutivo Federal **incluirá, como parte del Plan, consideraciones de largo plazo, con un horizonte de hasta veinte años**, respecto de la política nacional de fomento económico a que se refiere éste.

La política nacional de fomento económico de largo plazo podrá ajustarse durante el proceso de emisión del Plan Nacional de Desarrollo **para el periodo de gobierno correspondiente; manteniendo en todo momento el horizonte de hasta veinte años para la política nacional de fomento económico.**

¹⁴ *Ibid.*, p. 7. Las negritas son nuestras.

Los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo deberán guardar congruencia, en lo que corresponda, con el horizonte de veinte años y la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.¹⁵

Según puede verse, el PND y todos los programas que se derivan del mismo deben considerar una visión de largo plazo “con un horizonte de veinte años”, “para el periodo de gobierno correspondiente”. Es decir, plantea una “política nacional de fomento económico” a 20 años, que dura sólo un sexenio.

El artículo 22 persiste y ahonda en la misma posición contradictoria:

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, **y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.**¹⁶

Igual que en el caso del PND, todo programa sectorial, institucional, regional y especial puede contener previsiones y proyecciones de “un plazo mayor” —ya no obligadamente de 20 años—, pero sin que su vigencia exceda de un sexenio. Con estas condiciones no puede haber planeación posible.

En congruencia con el artículo 26 constitucional, el artículo 32 de la Ley de Planeación subraya que

Una vez aprobados **el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal**, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse... con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 7-8. Las negritas son nuestras.

¹⁶ *Ibid.*, p. 8. Las negritas son nuestras.

... **el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población**, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.¹⁷

Nuevamente, el Plan y los programas derivados de éste sólo son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en tanto que su ejecución “podrá concertarse” con grupos sociales interesados o con particulares; aquí cabe resaltar la diferenciación que hace la Ley entre ‘grupos sociales’ o ‘conjunto de la población’, y ‘particulares’. En realidad no debería haber diferencia entre los tres conceptos, pero si se hace, debe ser porque ‘particulares’ no es cualquier integrante de la población en general, sino alguien especial; podría pensarse que se trata de ‘grandes empresarios’ con quienes se puede concertar y a quienes se debe inducir para poder ejecutar el Plan y los programas.

También se debe proponer la coordinación de la ejecución del plan y de los programas a los gobiernos estatales mediante convenios, de manera tal que el gobierno federal sólo imponga la planeación a sí mismo.

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas... la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, p. 9. Las negritas son nuestras.

¹⁸ *Ibid.*, artículo 33, p. 9. Las negritas son nuestras.

En este caso, y en teoría, los gobiernos estatales podrían no coordinarse con el federal.

En más atribuciones para los particulares, esta Ley determina que “El Ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, **podrán concertar la realización de las acciones previstas** en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o **con los particulares interesados**”.¹⁹

Esta concertación **“será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren**, en los cuales **se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento**, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma”.²⁰ Y **“los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público.”** Por lo que **“las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales”**.²¹

Según esta Ley, los ‘particulares interesados’ ya no sólo pueden convenir la ‘ejecución’ del plan y de los programas, sino que también pueden ‘realizar acciones previstas’ en los mismos, a través de ‘contratos o convenios de cumplimiento obligatorio’ con el gobierno federal. Es decir, los particulares pueden efectuar acciones concretas que, en principio, correspondería llevar a cabo al gobierno federal. Además, dichos contratos o convenios incluirán ‘sanciones’ en caso de ser incumplidos por alguna de las partes firmantes; significa entonces que, en el proceso de planeación, el gobierno federal (es decir, sus dependencias y entidades paraestatales) podría ser sancionado si no cumple a un particular interesado con lo pactado. En este caso, sería llevado a tribunales federales.

Todo lo arriba señalado hace difícil la posibilidad de implantar una efectiva planeación del desarrollo económico regional en México. Ya Bassols Batalla señalaba esto con las siguientes palabras: “no existe en 1978 una planeación

¹⁹ *Ibid.*, artículo 37, p. 10. Las negritas son nuestras.

²⁰ *Ibid.*, artículo 38, p. 10. Las negritas son nuestras.

²¹ *Ibid.*, artículo 39, pp. 10 y 11. Las negritas son nuestras.

nacional organizada ni tampoco una planeación regional operativa que abarque todo el país, la historia de los intentos en materia regional aislada es ya larga”.²²

El desarrollo económico regional en tres planes nacionales de desarrollo

Derivado de las limitaciones jurídicas existentes para planear el desarrollo regional en el país, cada seis años este tema se incorpora en el PND correspondiente, de forma distinta bajo diferentes nombres.

En el caso de los tres recientes PNDs (2000-2006, 2007-2012 y 2013-2018), por ejemplo, se les llama: desarrollo económico regional equilibrado, desarrollo regional integral y desarrollo regional incluyente, respectivamente. No obstante, aunque por ley no hay de manera formal continuidad en los programas de desarrollo regional ni en el nombre de los mismos, paradójicamente sí subyace en los tres PNDs una visión económica común, un verdadero proyecto político-económico transexenal.

Esta aparente paradoja surge desde el momento mismo de la promulgación de la Ley de Planeación en 1983, cuando se sientan las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática para elaborar la Planeación Nacional del Desarrollo.

Son precisamente las administraciones federales calificadas por algunos analistas como “neoliberales”, desde 1982 hasta 2018, ininterrumpidamente —esas que creyendo fielmente en la superioridad del mercado sobre la actividad del Estado en la economía, y que al privatizar el sector estatal de la economía sustrajeron al Estado de sus funciones de desarrollo— las que elaboran PNDs y, a su manera, “planean” el desarrollo regional.

Así, no hay continuidad legal y formal en la planeación, pero sí en la concepción sobre la conducción de la economía.

El siguiente cuadro es un resumen de cómo se aborda el desarrollo regional en los tres recientes PNDs.

²² Bassols Batalla, *op. cit.*, p. 461.

Cuadro 5. México: el desarrollo económico regional en tres PNDs

PND 2000-2006	PND 2007-2012	PND 2013-2018
<p>Objetivo rector 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado</p> <p>El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del PND, se dividió a la República mexicana.</p> <p>Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad,... se pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas ... tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo.</p> <p><i>Estrategias</i></p> <p>a) <i>Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.</i></p> <p>La introducción de infraestructura básica (agua, energía eléctrica, comunicaciones, transportes, servicios comunitarios básicos, telefonía y tecnología digital) para el desarrollo económico en regiones con altos rezagos sociales será complementada con la formación de capital humano, en especial de empresarios y trabajadores comprometidos con la productividad y la</p>	<p>2.9 Desarrollo regional integral</p> <p>El desarrollo de México no puede lograrse sin el progreso de cada una de sus regiones. Hoy en día, las desigualdades regionales de México hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales ni de los profundos cambios que se han emprendido en México ... deberá promoverse la competitividad en cada región atendiendo a la vocación de cada una de ellas para explotar su potencial y <i>una estrategia de equidad para atenuar o eliminar progresivamente las disparidades</i> en los indicadores de bienestar social.</p> <p>...</p> <p>OBJETIVO 13</p> <p><i>Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.</i></p> <p>ESTRATEGIA 13.1 Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la administración federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios...</p>	<p>Desarrollo regional</p> <p>VI.2. México incluyente</p> <p><i>Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Sedatu y que presida, además, la Comisión Intersecretaral en la materia. <p>p. 75 Seg secc.</p> <p><i>Estrategia 3.5.3. Impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación locales, para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente.</i></p> <p>p. 83 Seg secc.</p> <p><i>Estrategia 4.2.5. Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social...</i></p> <p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo basada en tres ejes rectores: i) desarrollo regional equilibrado, ii) desarrollo urbano, y iii) conectividad logística. <p>p. 88 Seg secc.</p> <p><i>Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio</i></p>

<p>competitividad, así como con la integración inteligente de cadenas productivas que posean ventajas competitivas... Además de tomar en cuenta la vocación natural de cada región... Con recursos federales, se apoyará el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p>De manera especial se dinamizará la economía de la región Sur-Sureste, que es la más rezagada.</p> <p>Se impulsará la instalación de empresas locales, nacionales e internacionales que... generen empleos bien remunerados y promuevan la creación de mercados locales y regionales con perspectivas de exportación... Se buscará una mayor integración con los países centroamericanos para conformar una vasta región.</p> <p><i>b) Desarrollar las fronteras norte y sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.</i></p> <p>En la frontera norte se atenderán los rezagos en materia de infraestructura aduanera, de comunicaciones y transportes, y de servicios de agua, para... aprovechar el potencial del mercado vecino. ...</p> <p>En la frontera sur se favorecerá una posible integración con Centroamérica en materia de energía, comercio de productos regionales y comunicaciones.</p> <p>Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 (pp. 98-101).</p>	<p>ESTRATEGIA 13.2 Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos...</p> <p>ESTRATEGIA 13.3 Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo.</p> <p>ESTRATEGIA 13.4 Asegurar que exista la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones.</p> <p>ESTRATEGIA 13.5 Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país...</p> <p>ESTRATEGIA 13.7 Promover el abaratamiento del costo de envío de remesas y desarrollar esquemas innovadores, para que los recursos sean utilizados para la inversión productiva en las regiones receptoras.</p> <p>...</p> <p>Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.</p>	<p><i>natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.</i></p> <p><i>Estrategia 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.</i></p> <p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable. <p>p. 89 Seg secc.</p> <p><i>Objetivo 4.9. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.</i></p> <p>Estrategia 4.9.1</p> <p>Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.</p> <p>p. 96 Seg secc.</p> <p><i>Estrategia 5.1.2. Consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación con los países de América Latina y el Caribe.</i></p> <p><i>Líneas de acción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar, especialmente en el marco del Proyecto Mesoamérica, los esfuerzos de desarrollo de las naciones de América Central y del Caribe, mediante... proyectos de infraestructura, interconexión eléctrica y telecomunicaciones. • Promover el desarrollo integral de la frontera sur como catalizador del desarrollo regional en todos los ámbitos.
---	---	--

		Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
--	--	--

Aparte de los diferentes nombres que adopta el desarrollo regional en los tres PNDs, el de 2000-2006 y el de 2013-2018 regionalizan de manera distinta: el primero señala cinco regiones en tanto que el segundo, aunque no lo menciona en el texto, ha definido tres regiones. Desde estas diferentes regionalizaciones sexenales inicia la falta de continuidad en la planeación (más adelante volveremos a este tema).

Los tres PNDs tienen el mismo diagnóstico en cuanto al desequilibrio o diferenciación regional y presentan estas dos causas: la baja y desigual productividad o competitividad económica y su disímil relación con los mercados internacionales; de ahí que las propuestas de solución sean impulsar la competitividad en cada región e integrarlas entre sí y con el mundo, aunque sus estrategias sean diferentes.

Por ejemplo, la presente administración reduce el papel y la importancia del desarrollo económico regional al mezclarlo con otros temas al proponer “consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda”; o cuando plantea “lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”, como si la solución a los problemas del desarrollo regional fuera de carácter administrativo o simplemente de mayor concurrencia (esta misma visión está presente en el PND 2007-2012).

Una alternativa de solución común en los tres PNDs es la infraestructura, sólo que los tres la conciben de manera distinta. Para el PND 2000-2006 infraestructura básica es “agua, energía eléctrica, comunicaciones, transportes, servicios comunitarios básicos, telefonía y tecnología digital”; para el PND 2007-2012 significa “la necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones”; mientras que para el PND 2013-2018 representa “una

infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia”.

Otro punto a destacar en los PNDs 2000-2006 y 2013-2018 es su coincidencia en la importancia que otorgan a las zonas fronterizas, así como a los factores externos a la economía mexicana. El primero de los PNDs manifiesta que “se dinamizará la economía de la región Sur-Sureste, que es la más rezagada”, y “se buscará una mayor integración con los países centroamericanos para conformar una vasta región”; además de que “en la Frontera Sur se favorecerá una posible integración con Centroamérica en materia de energía, comercio de productos regionales y comunicaciones”, y “en la Frontera Norte se atenderán los rezagos en materia de infraestructura aduanera, de comunicaciones y transportes, y de servicios de agua, para... aprovechar el potencial del mercado vecino”.

El ejercicio de regionalización oficial del país en distintos momentos

A finales de la década de 1950, dentro del proceso de planeación regional efectuado en aquel entonces —y aunque este ejercicio queda fuera del rango de las administraciones federales aquí referidas—, la Secretaría de Economía, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, realizó un ejercicio de regionalización del territorio nacional constituida por siete regiones: Noroeste, Altiplano, Nororiental, Central, Pacífico Sur, Golfo-Ístmica y Sureste (véase el Cuadro 6 para consultar las entidades federativas que las integraban).

Cuadro 6. Distintas regionalizaciones oficiales

1958 (Secretaría de Economía-Instituto de Investigaciones Económicas)	PND 2001-2006	2013-2018 (Sedatu)	2013-2016 (Banco de México)
---	---------------	--------------------	-----------------------------

<p>1) Región Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.</p> <p>2) Región Altiplano: Chihuahua, Durango, Coahuila, Zacatecas y San Luis Potosí.</p> <p>3) Región Nororiental: Nuevo León, Tamaulipas y parte de Coahuila.</p> <p>4) Región Central: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, México, Tlaxcala, Morelos, Puebla y fracciones importantes de Michoacán, Jalisco y Oaxaca.</p> <p>5) Región Pacífico Sur: costas de Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, y la superficie de Colima.</p> <p>6) Región Golfo-Istmica: secciones importantes de Oaxaca, y los estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.</p> <p>7) Región Sureste: Campeche, Yucatán y Quintana Roo.</p> <p>Fuente: Fernando, Zamora Millán, <i>La planeación económica en México. Teoría y práctica</i>, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, pp. 145-146.</p>	<p>1) Mesorregión Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.</p> <p>2) Mesorregión Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.</p> <p>3) Mesorregión Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.</p> <p>4) Mesorregión Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México.</p> <p>5) Mesorregión Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla.</p> <p>Fuente: PND 2001-2006, DOF, 30 de mayo de 2001, segunda sección, p. 5.</p>	<p>1) Región Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.</p> <p>2) Región Centro: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.</p> <p>3) Región Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.</p> <p>Fuente: Sedatu, Programa Regional para el Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, p. 30; Programa Regional para el Desarrollo del Centro 2014-2018, p. 23; Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018, p. 19.</p>	<p>1) Región Norte: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.</p> <p>2) Región Centro-Norte: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.</p> <p>3) Región Centro: Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.</p> <p>4) Región Sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.</p> <p>Fuente: Banco de México, <i>Reporte sobre las economías regionales, enero-marzo 2016</i>, 22 de junio de 2016, p. 3.</p>
--	--	--	---

Con gran objetividad en el ejercicio “se plantea la cuestión inicial de determinar las zonas geográficas en que puede ser dividido el país, de tal modo que

constituyan secciones más o menos homogéneas y unificadas”.²³ Atinadamente sostiene que “la multiplicación de regiones geográficas, demográficas y económicas del país obliga a enfocar su estudio con un criterio regional”, por lo que “cada una de estas partes debe tener su estructura y su dinámica propias, que hay que estudiar para hacer de este mosaico una suma positiva de materias y fuerzas”.²⁴ Finalmente sostiene que “le corresponde al Estado emprender las [tareas] fundamentales que requiere el cambio estructural que necesita con urgencia el México de hoy... ello implica que el programa de **gastos de inversión del gobierno** esté de acuerdo con las necesidades regionales, dentro de un cuadro nacional”.²⁵

En esta primera regionalización se reconoce la importancia de definir las zonas geográficas; se consideran las regiones como secciones homogéneas con base en criterios geográficos y económicos —en el marco del país como un todo— y se plantea la necesidad de obtener un cambio estructural en el que la participación del Estado resulta indispensable a través de la inversión pública.

Por su parte, el PND 2001-2006 propuso cinco regiones: Mesorregión Noroeste, Mesorregión Noreste, Mesorregión Centro-Occidente, Mesorregión Centro, y Mesorregión Sur-Sureste (véase el Cuadro 6 para consultar las entidades federativas que las integran) en las cuales se dividió al país para efectos de planeación regional. En el documento no aparece la justificación de esta nueva regionalización y los resultados en materia de desarrollo regional no parecen haber mejorado notoriamente. Además, como hemos citado aquí, subraya la importancia de desarrollar las regiones Frontera Norte y Sur para la cual plantea “una posible integración con Centroamérica en materia de energía y comercio”, antes de proponer una mayor y mejor integración nacional.

En la actualidad la Sedatu divide al país en tres regiones: Norte, Centro y Sur-Sureste (véase el Cuadro 6 para consultar las entidades federativas que las integran). Lo hace mediante el Programa Regional para el Desarrollo del Sur-

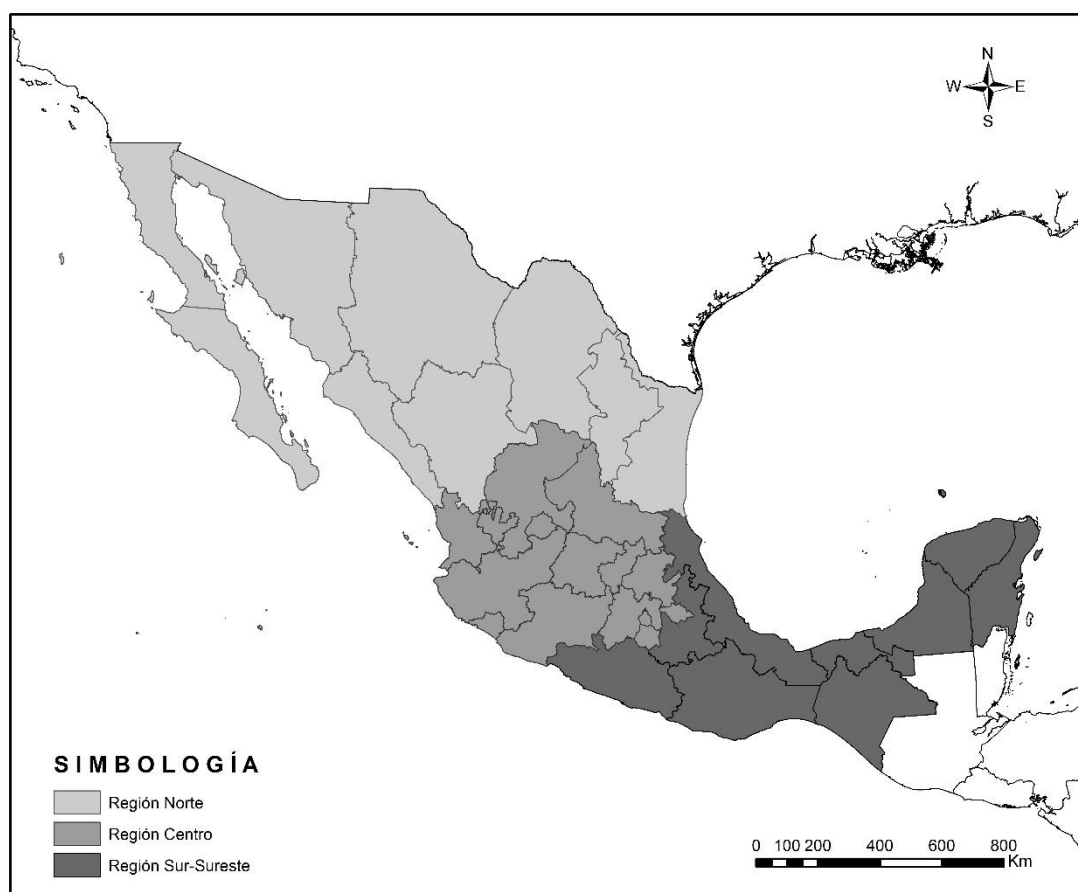
²³ Fernando Zamora Millán, *La planeación económica en México. Teoría y práctica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, p. 142.

²⁴ *Ibid.*, p. 136.

²⁵ *Idem*. Las negritas son nuestras.

Sureste 2014-2018, el Programa Regional para el Desarrollo del Centro 2014-2018, y a través del Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018 (véase Mapa 1).

Mapa 1. México. Regionalización Sedatu.



Fuente: Elaboración CESOP con información de SEDATU, PRD S-SE 2014-2018 pág. 30, PRD Centro 2014-2018 pág. 23, y PRD Norte 2014-2018 pág. 20.

Sobrepuestos a estos tres programas, la Sedatu anuncia otros seis programas regionales adicionales o con enfoque subregional aunque sin desarrollarlos al momento de publicar los tres primeros. Éstos serían el Programa Regional de la Frontera Norte, el Programa Regional del Golfo de California, el Programa Regional de la Tierra Caliente, el Programa Regional de la Mixteca, el Programa Regional del Golfo de México y el Programa Regional de la Frontera Sur.

La característica principal y común de cuatro de estos seis nuevos programas es que sus respectivas regiones forman fronteras: al norte, al sur y en ambos litorales (véase el Mapa 3).

Si bien los tres programas regionales para el desarrollo son excelentes recopilaciones de información geográfica, física, biótica, poblacional, económica, social y de infraestructura, así como un recuento de proyectos gubernamentales de obras de infraestructura de diversa naturaleza, en estos programas tampoco se presentan los criterios que siguió la Sedatu para realizar esta nueva regionalización, que más bien parece una simple *segmentación* del territorio nacional.

Lo que sí resalta es que igual que el PND 2001-2006 antes mencionado, se privilegia la “profundización de los procesos de integración y cooperación con los países de América Latina y el Caribe”, antes que consolidar la integración y complementariedad productiva regional al interior de la nación.

Por otro lado, también en la actualidad, el Banco de México realiza otra regionalización distinta del país con el propósito de presentar su *Reporte sobre las economías regionales*. Para ello divide al país en cuatro regiones: Norte, Centro-Norte, Centro, y Sur (véase el Cuadro 6 para consultar las entidades federativas que las integran).

El Banco de México es un organismo autónomo y por tanto formalmente no tiene la obligación de acatar los lineamientos y las metodologías de la Sedatu (en este caso la regionalización). Además, la regionalización que hace el Banco de México no está formulada con propósitos de llevar a cabo políticas públicas de desarrollo; no obstante, el hecho de que ambos —Banco y Sedatu— tengan dos regionalizaciones diferentes es una muestra más de la falta de coordinación oficial en la materia. Finalmente ilustra la inexistencia de una verdadera política de planeación económica regional en México.

La regionalización de la Sedatu

Aparte de que no incorpora una justificación de su regionalización, en el Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018 (RN), en su apartado de Infraestructura productiva referente a la red carretera de la región, la Sedatu informa que “en la RN se ubican seis de los 14 corredores carreteros troncales del país, y cuatro de éstos se constituyen en transfronterizos”. De ellos menciona los siguientes:

Pacífico, que une a Mexicali y Tijuana con San Diego (EEUU); **Canamex**, que conecta las ciudades de Obregón, Hermosillo y Nogales, en Sonora, con Tucson y Phoenix en Arizona (EEUU); **Camino Real**, que conecta Chihuahua y Ciudad Juárez con El Paso y Albuquerque (EEUU); **Nasco**, que conecta a las ciudades de Saltillo, Monterrey y Nuevo Laredo, con San Antonio, Dallas y Houston (EEUU).²⁶

Además, aclara que “tan sólo por los corredores Nasco y Canamex transita el 90% del comercio binacional.”²⁷

Luego, en su apartado de “Proyectos estratégicos a impulsar”, muestra una lista de proyectos específicos de infraestructura de diverso tipo a desarrollar en cada uno de estos cuatro corredores.

Entre tales proyectos destaca el Sistema Nacional de Plataformas Logísticas de México (SNPLM),

[...] iniciativa conjunta entre el gobierno federal, a través de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Economía, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de la Cooperación Técnica. Estos proyectos tienen como propósito **fortalecer el rol competitivo de la oferta exportadora en México** y optimizar la eficiencia de los procesos de distribución nacional, garantizando su correcta articulación con el territorio y su conectividad con las redes de transporte y nodos de comercio exterior.²⁸

²⁶ Sedatu, Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018, p. 55. Las negritas son nuestras.

²⁷ *Ibid.*, p. 56.

²⁸ *Ibid.*, p. 91. Las negritas son nuestras.

Así, formalmente el objetivo de llevar a cabo estos proyectos es mejorar la competitividad de la oferta exportadora nacional y hacer eficiente la distribución de la producción nacional. Pero ¿Qué es Canamex? La Sedatu no lo dice.

Hoy Canamex es dos cosas: a) una ruta de infraestructura de comunicaciones conformada por varios estados de la Unión Americana, que incorpora una ruta de infraestructura carretera de varios estados de la república mexicana, y b) una coalición de gobernadores de esos estados de los Estados Unidos (EEUU).

a)

El corredor Canamex es una ruta de alta prioridad nacional [de EEUU] diseñada para cruzar por los estados de Arizona, Nevada, Utah, Idaho y Montana en EEUU, enlazando a la provincia canadiense de Alberta y los estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit y Jalisco en México... La intención es invertir en infraestructura y tecnología para avanzar una agenda para incrementar la competitividad en el comercio mundial, crear puestos de trabajo y maximizar el potencial económico dentro de la región de esos cinco estados de la Unión Americana.²⁹

Asimismo, es un corredor comercial.

Fue establecido bajo el TLCAN. Actualmente está constituido por una serie de carreteras. Sin embargo, también se ha propuesto para el uso de ferrocarriles e infraestructura de telecomunicaciones con fibra óptica.

El Corredor Comercial Canamex fue delineado en 1991 en la Ley de Eficiencia Intermodal del Transporte Terrestre ("ISTEA", por sus siglas en inglés) y definido por el Congreso [de los EEUU] en la Ley de Designación del Sistema Nacional de Carreteras (LP 104-59, 28 de noviembre de 1995).³⁰

²⁹ Canamex Corridor Coalition, Corredor Canamex (seguro e inteligente), en http://www.canamex.org/wp-content/uploads/2013/02/CANAMEX-CorridorOverview_021407.pdf, traducción nuestra.

³⁰ Wikipedia (consulta: abril de 2016). Traducción nuestra.

Se define por las designaciones de numerado de la carretera a lo largo de su recorrido:

En Estados Unidos:

Montana: interestatal 15

Idaho: interestatal 15

Utah: interestatal 15

Nevada: interestatal 15, interestatal 515, interestatal 15, ruta 93.

Arizona: Ruta 93, interestatal 10, interestatal 19.

En México:

Carretera Federal 15 Sonora-México.³¹

b)

El desarrollo del corredor avanza mediante una coalición de los gobernadores e inversionistas de los cinco estados de la Unión Americana, en conjunto con la Comisión Arizona-Sonora.

Es decir, Canamex es un proyecto de infraestructura y comercio de los EEUU planteado desde 1991 y aprobado en 1995 poco después de la firma del TLCAN. México y su Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018 únicamente se adhieren a dicho proyecto financiando la parte del mismo asentada en nuestro territorio con créditos del BID (que también financia a México en el sur).

Una vez que se construyan y operen los proyectos estratégicos de infraestructura de transporte del Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018 para el corredor Canamex (y los de los otros corredores fronterizos) los beneficios que se logren y que puedan beneficiar a nuestros estados del norte muy poco tendrán que ver con el resto del país. Esos estados podrán beneficiarse pero no habrá desarrollo regional integral en México. Un caso similar se presenta en el sur.

Proyecto Mesoamérica³²

³¹ Op. cit. Traducción nuestra.

³² Wikipedia, consultado en abril de 2016.

El Proyecto Mesoamérica fue lanzado oficialmente por los presidentes y jefes de Estado y de gobierno de México, Centroamérica y Colombia, el 28 de junio de 2008 en el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, Tabasco.

En dicha Cumbre los mandatarios revisaron los procesos de reestructuración del Plan Puebla Panamá (PPP) —es decir, el PPP es el antecedente directo del Proyecto Mesoamérica—, iniciado en la "Cumbre para el Fortalecimiento del PPP", celebrada en abril de 2007 en Campeche, y acordaron su evolución hacia el "Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica": "Proyecto Mesoamérica".

Los proyectos de la primera etapa del PPP contribuyeron sustancialmente a la integración física y al desarrollo regional mediante importantes avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, cuya materialización es condición necesaria para el desarrollo de programas y proyectos más ambiciosos en el ámbito social.

El Proyecto Mesoamérica está integrado por 10 países mesoamericanos: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Parte del financiamiento es otorgado por los 'socios estratégicos': Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (igual que en el caso de Canamex), y CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Cabe recordar que, antes, la Iniciativa Mérida prácticamente coincidía territorialmente con el Plan Puebla Panamá y con el Proyecto Mesoamérica. La Iniciativa Mérida era un tratado internacional de seguridad establecido por EEUU con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el expresidente George Bush el 30 de junio del 2008.

Entre las instituciones estadounidenses involucradas en la Iniciativa se encontraban el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia, el FBI, y la DEA.

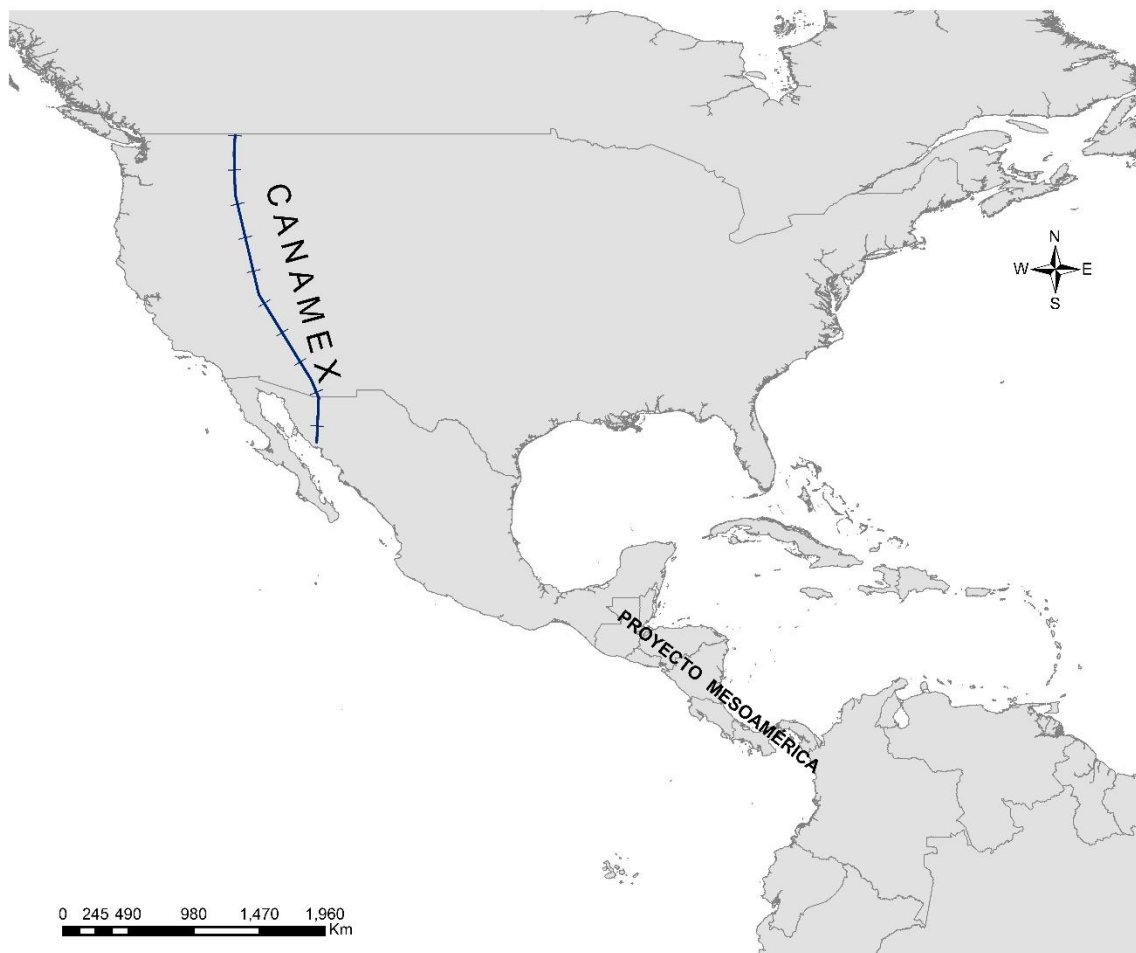
De igual manera, la Iniciativa Mérida incluía a los países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá; pero el Congreso de EEUU también incluyó a Haití y a la República Dominicana en el paquete para Centroamérica.³³

Lo importante de referirse aquí a Canamex y su conexión con el Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018, así como al Proyecto Mesoamérica y su relación con el Programa Regional para el Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, consiste en destacar que en la regionalización del desarrollo de México que hace la Sedatu parecen tener influencia creciente los compromisos externos del país y los factores externos al mismo, lo cual refuerza la percepción de que en México no hay una auténtica planeación del desarrollo económico regional integrado.

Lo anterior puede visualizarse en el Mapa 2.

Mapa 2. México, Estados Unidos de América y Centroamérica. Regiones mexicanas con proyectos del exterior.

³³ Wikipedia, disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_Merida (consulta: abril de 2016).



Fuente: Elaboración CESOP con información de Wikipedia, CANAMEX, consultado en abril de 2016 y Wikipedia, Iniciativa Mérida, consultado en abril de 2016.

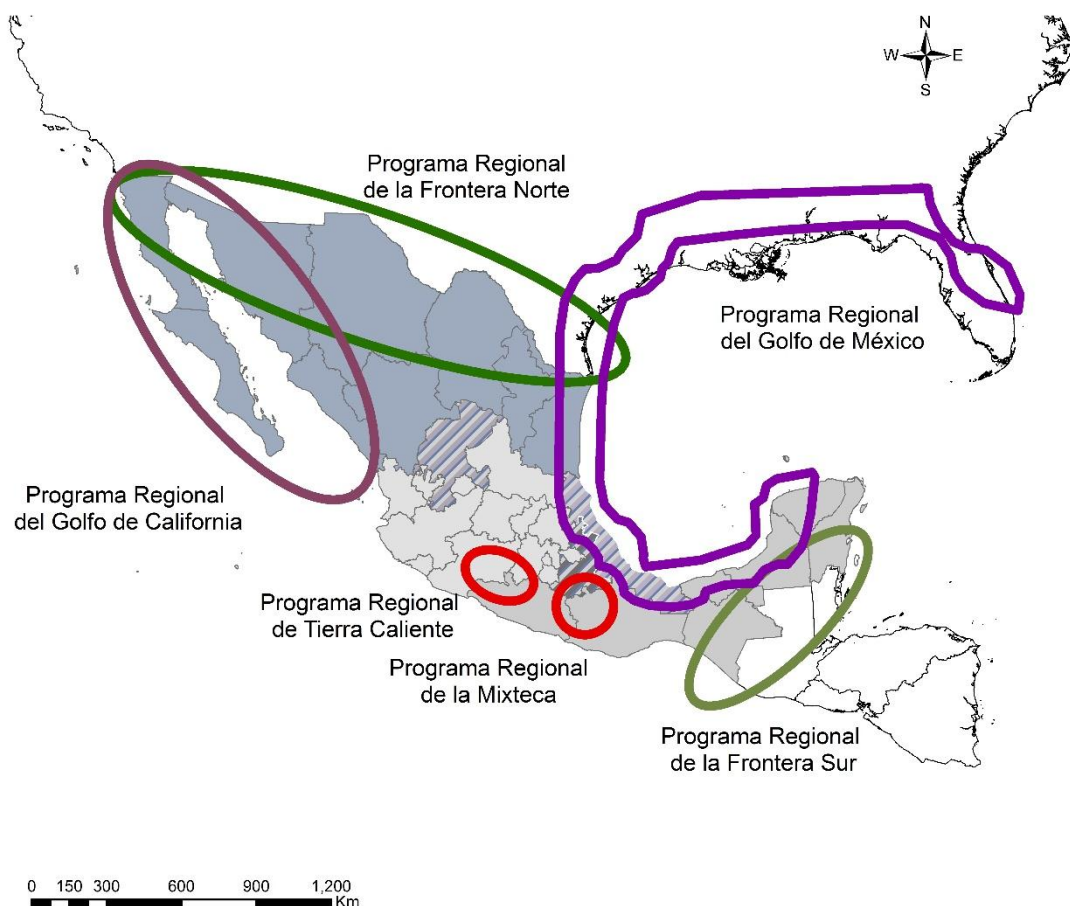
La Sedatu expresa que

[...] si bien los Programas Regionales de Desarrollo planteados en el PND son un punto de partida obligado para acometer el desarrollo regional del país, **se promoverá la realización de otros programas con enfoque subregional** para atender las vocaciones, retos y problemáticas particulares de aquellas entidades cuya interdependencia funcional es considerable y comparten además fronteras: la Frontera Norte, Golfo de California, **Golfo de México**, de Tierra Caliente, de la Mixteca y de la Frontera Sur.³⁴

³⁴ Sedatu, Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018, p. 76. Las negritas son nuestras.

Lo anteriormente señalado se ilustra en el Mapa 3.

Mapa 3. México. Programas Regionales Adicionales.



Fuente: Elaboración CESOP con información de SEDATU, PRD S-SE 2014-2018 pág. 105.

Según puede verse en este mapa³⁵ —que se incluye en los tres documentos de la SEDATU—, aparece anunciada y delimitada la zona del programa subregional denominado **Programa Regional del Golfo de México**. Lo llamativo de este programa en el mapa es que **su delimitación no se circunscribe sólo a los estados mexicanos del Golfo de México, como debería ser, sino que abarca a los estados del sur de los Estados Unidos que colindan con el Golfo de México**

³⁵ *Ibid.*, p. 77.

(Texas, Louisiana, Mississippi, Alabama, y Florida). Para una política de planeación del desarrollo económico regional en México esto es absurdo.

No obstante todo lo hasta aquí mencionado, en México—y en otros países— hay una corriente de académicos e investigadores que apoyan e impulsan lo que llaman ‘procesos de integración regional’, acuñando conceptos como ‘cooperación transfronteriza’, ‘integración regional’, ‘reterritorialización’, ‘fondos de cohesión social’, ‘planeación transfronteriza y asociativismo’, ‘paradiplomacia’ o ‘integración regional desde abajo’, tal es el caso de los autores del reciente libro *Fronteras y procesos de integración regional*.

Lo hacen, por ejemplo, en los siguientes términos:

Una de las razones de mayor peso para justificar la **construcción de regiones transfronterizas** son las **posibilidades de complementariedad... generar cadenas de valor transfronterizas** cuyos eslabones se ubiquen en ambos lados y contribuyan con la generación de un valor agregado conjunto... como puede ser el **caso entre México y EEUU, Nogales-Nogales (Sonora-Arizona) o Tijuana-San Diego (Baja California-California)**... **debería formar parte de la agenda de desarrollo de los diferentes procesos de integración regional.**³⁶

Proponen que “**En caso de no existir, la integración transfronteriza como fenómeno espontáneo** surgido desde los propios territorios, **bien vale la pena inducirla... por medio de la cooperación internacional descentralizada.**”³⁷

Sostienen que

La cooperación transfronteriza constituye una estrategia política clave para el desarrollo económico y social de las regiones de frontera, de su gobernabilidad democrática y de **la reducción de sus asimetrías**; a la vez, **favorece mayores**

³⁶ María del Rocío Barajas Escamilla, Pablo Wong-González y Nahuel Oddone (coords.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo/Juan Pablos Editor, México, 2015, pp. 15 y 16. Las negritas son nuestras.

³⁷ *Ibid.*, p. 17. Las negritas son nuestras.

condiciones de igualdad para la transformación productiva e inserción de las regiones de frontera en la economía internacional contemporánea.³⁸

Estos autores suponen erróneamente que hay o puede haber una cooperación transfronteriza entre iguales; la que obviamente no existe. Pero al parecer la SEDATU ha hecho suyas esas ideas y las ha plasmado ya en su mapa de programas subregionales, lo cual no garantiza un desarrollo económico regional integral de México; no asegura una cohesión económica de México.

Conclusiones y recomendaciones

En nuestra opinión, no ha habido un suficiente desarrollo económico regional en nuestro país y tampoco una verdadera planeación del mismo. Esto a pesar de la vigencia de la Ley de Planeación y de la existencia de planes nacionales de desarrollo, o mejor dicho debido a cómo aquélla y éstos han sido planteados y ejecutados.

- Dado que en la Constitución Política los dos objetivos del Estado — mantener la rectoría del desarrollo nacional, y asegurar la estabilidad en las finanzas públicas y en el sistema financiero nacional— tienen la misma jerarquía y en la práctica pueden ser mutuamente excluyentes, se plantea la necesidad de hacer reformas al texto constitucional a efecto de señalar las circunstancias, condiciones y temporalidad bajo las cuales se podría dar prioridad al desarrollo económico sobre la estabilidad de las finanzas públicas.
- Incorporar en la Carta Magna el concepto de planeación del ‘desarrollo económico sector-regional’.
- Modificar los artículos 21, 21 bis y 22 de la Ley de Planeación con el propósito de asegurar la continuidad de los planes y programas de

³⁸ *Ibid.*, p. 357. Las negritas son nuestras.

desarrollo más allá de la temporalidad sexenal. Por ejemplo, podría hacerse obligatorio que la administración saliente, junto con la entrante, evaluaran los resultados del plan y de los programas a efecto de dar continuidad a lo que fuera pertinente y rescatable de los mismos.

- Podría incluirse en la Ley de Planeación la facultad u obligación del Estado de llevar a cabo por sí mismo inversión en proyectos productivos directos y administrarlos bajo la figura de empresas productivas del Estado como un instrumento eficaz de rectoría y direccionamiento del desarrollo económico regional.
- El gobierno federal debería promover que todas las dependencias públicas que trabajen directa o indirectamente con problemas y temas de desarrollo económico regional lo hagan de manera uniforme con un sólo esquema de regionalización. Además, la dependencia encargada de definir éste debería argumentar y justificar su esquema.
- El Estado mexicano debería diseñar e impulsar prioritariamente una ‘planeación del desarrollo económico regional integral hacia adentro’ y sólo de manera secundaria la coordinación con el exterior. De otra manera, en lugar de impulsar una regionalización nacional para el desarrollo estaría simplemente seccionando al país. Por lo pronto, parece que la inversión extranjera directa es la que planea el crecimiento económico regional en México.
- Debe haber un profundo debate sobre las ventajas —y para quiénes— y desventajas de las regiones transfronterizas para el país en su conjunto, ya que sus impulsores parten de supuestos de igualdad inexistentes entre ambos países.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx