

Perspectiva de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre los procesos territoriales de México*

ÁNGEL MERCADO MORAGA
DEPARTAMENTO DE TEORÍA Y ANÁLISIS
UAM-XOCHIMILCO
E-mail: angelmercado2@hotmail.com

Palabras clave:
pobreza
recentralización
conectividad

Key words:
poverty
recentralization
connectivity

Resumen

El objetivo es analizar los procesos territoriales de México desde la perspectiva de la OCDE y evaluar el papel de este organismo en el desarrollo regional del país a partir de sus planteamientos teórico-metodológicos. El autor propone *recentralizar* el territorio haciendo actuar las 32 ciudades capitales como espacio estratégico nacional frente a las tendencias centrífugas de la globalización, e incluir en la región centro (DF, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, México) los estados de Guerrero y Veracruz como *articuladores* de ésta con los mercados internacionales.

Abstract

The article analyses the territorial processes going on in Mexico from an OECD perspective, and to evaluate the role of such organization in the economic development of the country starting from its own principles and methods. The author's proposal is to recentralize the territory inducing the 32 capital cities to act as a strategic national space before the centrifugal trends of globalization, and to include in the central region (the Federal District, Queretaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos and Mexico) the States of Guerrero and Veracruz, too, acting as links between the former and the international markets.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado (29 en la actualidad); en 1948 tiene sus raíces con la Organización para la Cooperación Económica Europea, cuyo objetivo fue administrar el Plan Marshall para la reconstrucción europea, y luego en 1960 con el propósito de coordinar las políticas económicas entre países occidentales (*Convention on the Organization for Economic*

Cooperation and Development, París, 14 de diciembre, 1960).¹ Se le considera el mayor productor mundial de publicaciones de economía y asuntos sociales, particularmente en los 20 temas que ocupan su agenda entre los que se encuentran el desarrollo territorial, regional, urbano y rural. México ingresó el 16 de mayo de 1994. A 10 años la OCDE publicó un texto denominado *Territorial Reviews Mexico*² (OECD, 2003) y una síntesis del mismo en la *Sinopsis de política* (OCDE, 2002a), en la cual se lee:

México es una tierra de contrastes en la que, pese al crecimiento económico global, las disparidades regionales y sociales persisten. El potencial de las diferentes regiones del país es relevante, pero no ha sido valorado de manera suficiente, en especial con relación a los recursos naturales y culturales, y a las condiciones favorables para el desarrollo económico local. Los retos territoriales son igualmente importantes, comenzando, de un lado, con la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y, de otro, por la gran dispersión de pequeños asentamientos rurales, especialmente en la región sur-sureste del país. Aunque se ha carecido de una estrategia comprensiva de desarrollo territorial, las recientes acciones de política abordan los retos mencionados y las oportunidades del desarrollo. Se han puesto en práctica nuevos mecanismos de coordinación horizontal y vertical, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006 refuerza la perspectiva territorial del gobierno. No obstante, en paralelo a estos temas, la asignación de responsabilidades y recursos entre los niveles de gobierno, así como la corrupción y la falta de rendición de cuentas deben seguirse tratando.

* Texto presentado en el Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México y festejos del 10° Aniversario de la Amecider del 19 al 22 de octubre de 2004, IIE-UNAM/ Ciudad Universitaria, México, en la mesa El papel de los organismos internacionales en el desarrollo regional. La presente es una versión actualizada para su publicación.

¹ Consultar www.oecdemexico.org.mx

² A la fecha también han publicado los casos de España (2001), Francia (2003), Corea (2003), Montreal (2004) y República Checa (2004).

derables incrementos en los salarios reales en la mayoría de los sectores de actividad. Las compras de bienes duraderos, por ejemplo, que responden rápidamente a los cambios en el ingreso, cayeron durante el segundo trimestre de 2001 mientras que las de los bienes no duraderos continuaron aumentando. El hecho de que el consumo privado –en términos de volumen– se haya expandido a tasas más aceleradas que las del PIB real hizo que la caída registrada en el ahorro privado durante los últimos años continuara durante la primera mitad de 2001 (OCDE, 2002b:26).

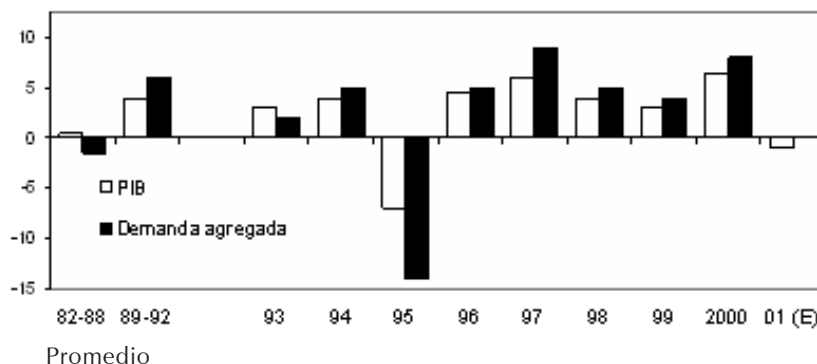
En el siglo XX, la población mexicana creció más de seis veces hasta alcanzar cerca de 100 millones de personas, lo que convierte al país en la undécima nación más poblada del mundo. La población que habita ciudades asciende a 63.2 millones equivalente a 66% de la población total del país (Sedesol, 2001:33), como resultado de una tendencia sostenida hacia la concentración territorial como lo muestra la Curva de Lorenz: 10% de las localidades más pobladas (con más de 100 mil habitantes cada una) modificó su participación en el total de habitantes urbanos pasando de 37.5% en 1900 a 62.2% en 1950, y de 71.9% en 1990 a 74.0% en 2000.⁸

El proceso de urbanización, a su vez, se concentró en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal (DF) y el Estado de México, dando pie al modelo espacial de alta concentración-alta dispersión característico del territorio nacional.⁹ Es así que, en el presente, 50% de la población total se localiza en sólo 7 de las 32 entidades federativas: las dos mencionadas más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán (PNDU-OT, 2002-2006:35). Igual ocurre con el Producto interno bruto. El DF y el Estado de México juntos generan 33% del PIB nacional, confirmando que el proceso de concentración económica y demográfica viene acompañado del desarrollo de la capacidad productiva asociada a la innovación y a las economías de escala debido a la existencia de mercados más amplios y diversificados, y por los mayores ingresos de los habitantes que residen en dichas áreas concentradoras (PNDU-OT, 2002-2006:38). Por ejemplo, el PIB por habitante más alto del país se localiza

Gráfica 1. Desempeño económico de México en los últimos 20 años

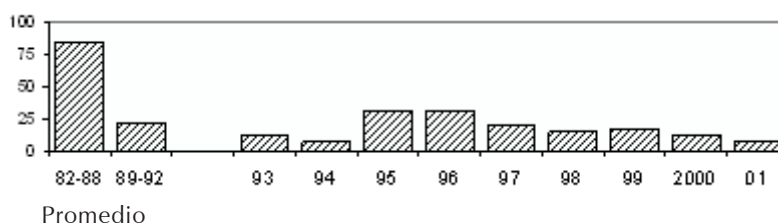
1. PIB y demanda agregada total (cambios anuales de volumen)

Por ciento



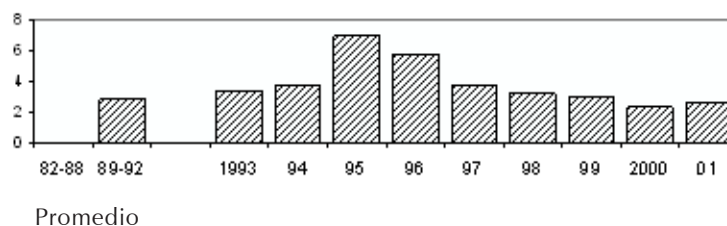
2. Índice de precios al consumidor (cambios porcentuales de promedios anuales)

Por ciento



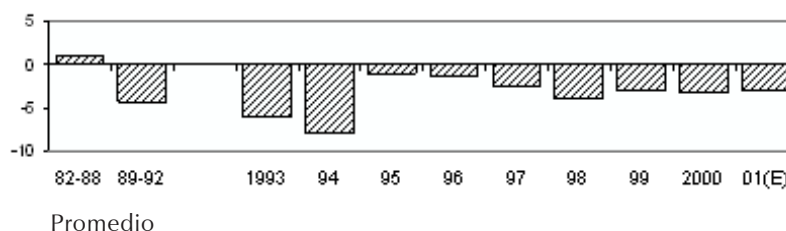
3. Tasa de desempleo urbano

Por ciento



4. Déficit de la balanza comercial (% del PIB)

Por ciento



(E) Estimaciones.

Fuente: OCDE, 2002b: 27, con base en el INEGI y la OCDE, *National Accounts*.

⁸ La Curva de Lorenz expresa el porcentaje de población que se localiza en cada decil de localidades, hasta sumar 100% de localidades del país (PNDU-OT, 2001-2006:34).

⁹ En 2000 un tercio de la población total estaba concentrada en nueve ciudades con más de un millón de habitantes, mientras una cuarta parte residía en 201 138 localidades de 2 500 o menos habitantes, de éstas 198 311 eran consideradas rurales (OECD, 2003:42).

En ese orden de ideas, las políticas públicas deben concentrarse en: a) aliviar la pobreza mediante el refuerzo de iniciativas exitosas, la desaparición gradual de programas ineficaces y la consolidación de la ya iniciada estrategia hacia políticas públicas basadas en lo territorial; b) aumentar la competitividad y reducir la brecha entre el sector exportador y el interno a través de aglomeraciones económicas (clusters), y c) fortalecer la conectividad entre las regiones de México, en términos de infraestructura de telecomunicaciones y transporte. En conjunto –concluye– el objetivo principal es incrementar el acceso regional a la economía moderna en el marco de una gobernabilidad más eficiente y responsable.

La OCDE desarrolla estos planteamientos extensamente en el libro estructurado en dos grandes capítulos, uno de diagnóstico en el que son analizadas las disparidades territoriales, el potencial de desarrollo y la gobernabilidad territorial en el marco del nuevo federalismo; otro de recomendaciones acerca de las estrategias y las políticas para el desarrollo territorial. Se trata de uno de los documentos más completos y actualizados sobre el papel que juega el territorio en la competitividad, el desarrollo económico y la cooperación internacionales en nuestro medio. En él puede verse que el territorio mexicano está presente en la agenda de las agencias internacionales y que la escala regional, como también las principales ciudades del sistema urbano nacional, es donde la globalización modela la nueva geografía económica del país. Por obvias razones, en documentos como ese los razonamientos pierden el detalle aunque ganan en claridad. Mi hipótesis es que dichos procesos se pueden advertir mejor a través de documentos externos como el de la OCDE, y que mediante su análisis la perspectiva regional del país resulta más amplia que muchos de los materiales internos a menudo demasiado influenciados por la coyuntura política y las posiciones ideológicas de los autores.³

Así, el objetivo de este trabajo es doble: por una parte, analizar los procesos territoriales de México desde la perspectiva de la OCDE, en especial los referidos al sistema urbano nacional; y por otra, evaluar el papel de ésta en el desarrollo regional del país a partir de sus planteamientos teórico-metodológicos. Este artículo sigue la misma estructura del documento mencionado (diagnóstico, propuestas) con adiciones del autor provenientes de textos paralelos de la OCDE que con aquél forman una unidad (OCDE, 2002, 2004); y

de otros como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU-OT 2001-2006) y los producidos por la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República.⁴ Del autor son las precisiones incorporadas al texto y a pie de página para fines de contexto. La idea es proporcionar al interesado una lectura sistemática del documento base.⁵

De inicio, la OCDE se hace varias preguntas:⁶ ¿El crecimiento económico de México ha disminuido las disparidades sociales y regionales?, ¿qué papel ha jugado la concentración espacial del crecimiento en el desarrollo regional?, ¿ha contado México con una estrategia comprensiva de desarrollo territorial?, ¿cuáles son las perspectivas de los mecanismos de coordinación horizontal y vertical entre los diferentes niveles de gobierno?, ¿qué obstáculos enfrentaría una nueva estrategia de desarrollo territorial?, ¿qué prioridades debería tener dicha estrategia? La respuesta está en lo que sigue.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Apertura comercial, crecimiento económico y disparidades sociales y regionales

El desempeño de México en el largo plazo (OCDE, 2002b) muestra que en los últimos 20 años el país experimentó ciclos contrastantes de actividad, con fases de crecimiento dinámico interrumpidas por crisis económicas y profundas recesiones (crisis de deuda en 1982-1983 y crisis del peso en 1994-1995). Entre 1981 y 2000 el Producto interno bruto (PIB) creció cerca de 2% anual, similar al de la población, por lo que el nivel de vida en tér-

minos generales se mantuvo constante, aunque en el área de la OCDE ese indicador creció 2% en promedio. En la segunda mitad de los noventa, sin embargo, esta tendencia comenzó a revertirse: entre 1994 y 2000 el crecimiento anual del PIB promedió fue cerca de 3.5% compensando el impacto de las crisis y elevando ligeramente el nivel de vida; el empleo creció a una tasa anual promedio de 3%; se redujo el deterioro del saldo en la cuenta corriente y hacia 2001 la inflación cayó por debajo del cinco por ciento. Uno de los factores que contribuyó a la recuperación fue la apertura comercial, que a partir de 1994 trajo consigo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN);⁷ otros factores fueron las políticas macroeconómicas de estabilización, el régimen de libre flotación en el tipo de cambio y las reformas estructurales que entre otros aspectos contempló un ambicioso programa de privatización (OCDE, 2002b: 88).

En efecto (OCDE, 2002b: 25), el crecimiento de la producción llegó a 6.9% en 2000, apoyado por las exportaciones hacia Estados Unidos, el auge de la inversión y el consumo privados. No obstante, el crecimiento del PIB (medido a tasas anuales ajustadas por estacionalidad) se tornó negativo durante el último trimestre como consecuencia del impacto combinado de la desaceleración de la demanda en Estados Unidos (EUA) con un gasto gubernamental interno más débil. La cercanía de la relación entre los sectores manufactureros de EUA y México, con el acelerado desarrollo de esquemas de producción conjunta en el TLCAN, trajo consigo una respuesta casi inmediata en la producción industrial de México: luego de expandirse más de 7% durante el 2000, la producción manufacturera cayó casi 3.5% anual a lo largo de los tres primeros trimestres de 2001 (en proporción aún mayor en sectores como la construcción), mientras la producción en la mayoría de los rubros de servicios continuaba creciendo. Las compras de los miembros del hogar, por otra parte, que mostraron una fuerza considerable durante el 2000, continuaron expandiéndose a principios de 2001 aunque a un ritmo menor; ya que el fuerte crecimiento del empleo y los altos incrementos en los salarios reales habían dado un sólido impulso al ingreso disponible durante el 2000.

Sin embargo, posteriormente, el empleo se debilitó al igual que el ingreso real disponible de los hogares, a pesar de los consi-

³ Desde finales de los ochenta (1988), México vive una situación política que cabe calificar de coyuntural (los actores responden a impulsos de corto plazo) de la que no son ajenas las ciencias sociales.

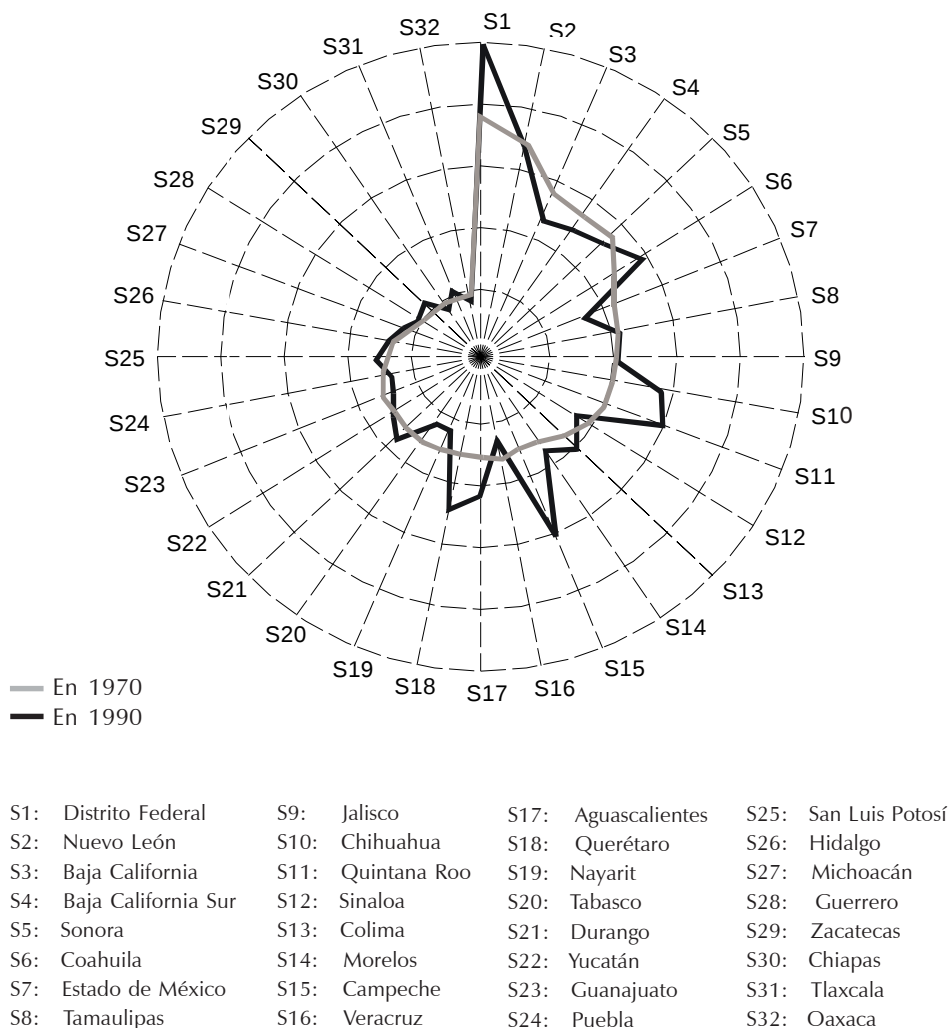
⁴ Ver por ejemplo el ensayo de José Antonio Madrigal Ortiz, director de Desarrollo Regional en esa oficina, "El nuevo modelo de desarrollo regional", en *El Mercado de Valores* núm. 3 de marzo 2002, año LXII, México Nacional Financiera, SNC, creada en 2001 y desaparecida en junio de 2003 sin mayores explicaciones, tal vez por razones de presupuesto, pero también por las dificultades políticas para operarla.

⁵ En su mayor parte el texto proviene de las referencias anotadas, si bien la selección, los énfasis y las precisiones son del autor.

⁶ Aparentemente obvias, estas preguntas además de pertinentes para el caso mexicano introducen explícitamente la variable territorial en los tres objetivos generales de la OCDE (www.oecd.org.mx), a saber: 1. Lograr la más sólida expansión de la economía y del empleo y aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo al desarrollo de la economía mundial; 2. Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, y en los no miembros en vías de desarrollo económico; 3. Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales (cursivas del autor). En suma: crecimiento económico, nivel de vida, estabilidad financiera, países en vías de desarrollo, comercio mundial y territorio son las palabras clave en los objetivos de la OCDE.

⁷ Sobre el TLCAN el lector encontrará en otros textos diferencias sustanciales con la OCDE, pero asimismo coincidencias generales, incluso desde enfoques teóricos opuestos. Entre los más recientes cabe citar: Tamayo, 2001; Comercio Exterior, 2004; De la Reza, 2004; Ánima, 2004.

Gráfica 2. PIB per cápita en las entidades federativas mexicanas (México= 100)



El orden de los vectores es de más (S1) a menos (S32).

Fuente: OCDE, (2002b: 93)

en el DF, casi 30% superior al de Nuevo León, la segunda entidad en importancia en ese rubro (ver gráfica 2).

En los estados del norte, por ejemplo, donde las actividades económicas —maquiladoras principalmente— están orientadas hacia las exportaciones, entre 1993 y 2000 el PIB real per cápita creció a una tasa de 1%, en tanto que los estados del sur, clasificados entre los más pobres, redujeron el crecimiento del PIB anual per cápita en 1% en promedio durante el mismo periodo. Los primeros, además de encontrarse cerca de los mercados potenciales que es una ventaja comparativa importante, se beneficiaron de un gasto muy favorable en infraestructura pública a lo largo de varias décadas, por lo que llegado el momento de abrirse a los mercados internacionales sus empresas tuvieron el tamaño y capacidad necesarios para

modernizarse e innovar, adaptándose sin mayor dificultad a las nuevas condiciones impuestas por la integración comercial (OCDE, 2002b: 91-92). Los segundos, en cambio, con bienes agrícolas básicos cuyas exportaciones apenas se incrementaron durante el periodo, una base manufacturera conformada por pequeñas empresas y una infraestructura de comunicaciones y transporte deficitaria, se beneficiaron muy poco o nada de los flujos de inversión extranjera y de las transferencias de tecnología procuradas por proyectos conjuntos (OCDE 2002b: 92-93). Véase cuadro 1.

De modo que, como apunta el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, el proceso de industrialización del país no alcanza todavía una integración espacial conveniente. Las políticas de desarrollo promovidas en sitios

estratégicos del territorio nacional (sustitución de importaciones, polos de desarrollo, industria maquiladora, apertura comercial, etcétera) contaron en su momento con factores vinculantes importantes hacia los mercados locales y foráneos, pero débiles o insuficientes hacia el resto del territorio. El resultado a la fecha es una matriz territorial tan desequilibrada entre regiones como desarticulada entre sectores (cuadro 2).

En los noventa, México reportó un impresionante desempeño en sus exportaciones y un considerable flujo de Inversión Extranjera Directa (IED).¹⁰ Sin embargo, en relación con el ingreso regional e individual, México sigue siendo uno de los países miembros de la OCDE donde las disparidades son más grandes. La mitad de los años ochenta es un punto de inflexión al respecto,¹¹ luego de esa fecha crecieron la desigualdad regional y las disparidades en el ingreso, ya que la población del decil más pobre se deterioró respecto a los demás, (OCDE, 2003: 32-35, 90) y aunque la pobreza se estancó en alrededor de 53% entre 1992 y 2000, el número absoluto de personas en esa condición aumentó de 45.4 a 52.4 millones debido al crecimiento de la población total. La incidencia desigual de la pobreza entre regiones mostró el mismo comportamiento.

Para fines de análisis y de programación del desarrollo regional, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, la OCDE divide el país en cinco mesorregiones (centro, centro-oeste, noreste, noroeste, sur-sureste) de naturaleza flexible, dice, por el papel de "articuladores" que desempeñan algunas entidades (Puebla, Querétaro, Chihuahua, Durango) en más de una región, lo que resulta novedoso respecto a las regionalizaciones convencionales establecidas antes de la globalización.¹²

En 1992, entonces, la región sur-sureste registró el porcentaje más alto de personas que viven en la pobreza (70.3%), seguida por la región centro-oeste con 55.2% y luego la del centro cuya pobreza afectaba a la mitad de su población. En contraste sólo una ter-

¹⁰ La tasa de crecimiento anual en volumen neto de sus exportaciones e importaciones fue una de las más dinámicas entre los países de la OCDE. Una aproximación empírica de la inversión extranjera directa (IED) en el marco del TLCAN, se encuentra en Borja, 2001.

¹¹ Antes de 1985-1986 eran evidentes la convergencia regional que venía desde 1970 y la disminución de la desigualdad entre personas que venía desde 1950. Entre 1985 y 1992 en cambio el proceso fue a la inversa.

¹² Como se verá en las conclusiones, propongo que con la modalidad flexible de regionalización se incluyan en la región centro (Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Estado de México) los estados de Guerrero y Veracruz como "articuladores", sin que dejen de pertenecer a la región sur-sureste. El beneficio sería mutuo en el marco de la globalización.

Cuadro 1. México. Geografía económica de los noventa a raíz del TLCAN

Indicadores regionales seleccionados	Norte a/		Sur b/	
	1993 c/	2000 c/	1993 c/	2000 c/
Sociodemografía				
Población (miles)	9,336	11,402	8,850	10,439
PIB per cápita d/	3,493	3,719	2,534	2,532
Manufacturas				
Empleo (miles)	677	987	65	93
Productividad (Norte=100)	100	100	87	70
Sector privado				
Trabajadores asegurados (miles) e/	1,678	2,295	276	321
Salario promedio (Norte=100) f/	100	100	85	77

- a. Nuevo León, Sonora, Coahuila, Chihuahua.
b. Oaxaca, Guerrero, Chiapas.
c. Año 1993 o el más cercano disponible: población basada en el censo de 1990. Trabajadores asegurados en 1994. El periodo final es 2000, excepto para el PIB per cápita (1999) y el empleo en el sector manufacturero (1998).
d. PIB real per cápita en dólares de EUA, 2000.
e. Trabajadores inscritos en el IMSS.
f. Con base en los salarios declarados al IMSS por empleado asegurado.

Fuente: OECD, 2003:46.

cera parte de la población de las regiones del norte vivía en la pobreza, 39.8% en el noroeste y 32% en el noroeste.¹³ Hacia finales de los noventa el porcentaje de pobres en las regiones sur-sureste y centro permaneció casi igual, y aumentó a ritmo constante en el centro-oeste y noroeste. La noreste fue la

única donde disminuyó.¹⁴ Cuando se trata de pobreza extrema (remuneración inferior a un dólar por día), las tendencias son más firmes: crecen en tres regiones (centro-oeste

¹³ Cálculos de la OCDE con cifras de la Oficina de Recursos Estadísticos, Presidencia de México, basadas a su vez en el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI, 2000).

¹⁴ Las disparidades entre las cinco mesorregiones del país son aún más graves en términos del número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza (según la definición del INEGI) con el sur-sureste siempre en el lugar más rezagado. Resultados similares pueden encontrarse en el índice de marginación del Congreso Nacional de Población.

y sur-sureste), disminuyen en dos (centro y noroeste) y se mantiene igual en una (noreste).

La liberación de la economía de mediados de los ochenta impulsó un notorio crecimiento del PIB per cápita nacional (a pesar de la crisis económica de 1994), que después habría de incrementarse con la entrada en vigor del TLCAN reportando importantes beneficios a la economía en su conjunto. A ello contribuyó la concentración de infraestructura y actividades en algunas regiones, pero en otras la capitalización de ventajas comparativas permanece como reto. Las reformas, puntualiza la OCDE, así como la integración regional, requieren políticas adicionales que extiendan los beneficios a una mayor parte de la población. La biodiversidad, por otra parte, con los recursos acuíferos, bosques y sitios arqueológicos,¹⁵ constituyen importantes activos para el desarrollo y proporcionan a México una capacidad privilegiada para atraer el turismo;¹⁶ pero la mayor parte de recursos naturales y culturales se encuentra en regiones rezagadas cuyo potencial permanece subutilizado, además de que muchos de los destinos turísticos han evolucionado hacia

¹⁵ De estos últimos, más de la mitad descubiertos hasta 1999 están concentrados en la región sur-sureste.

¹⁶ El país es el octavo del mundo con relación a sus flujos de turismo (20.6 millones de turistas en 2000, aunque 10 millones de éstos correspondieron a flujos transfronterizos) y tiene aproximadamente dos millones de empleos en ese sector. Esta actividad económica ocupa el cuarto lugar en el país en recaudación de divisas, superada únicamente por la producción de petróleo, el sector manufacturero y el importante volumen de remesas de emigrantes.

Cuadro 2. México. Ausencia de integración regional y sectorial

Zonas industriales/ubicación espacial	Política de desarrollo	Factores vinculantes
1. <i>Región Central/Occidente</i> ZMCM-Querétaro-Bajío-Guadalajara	Sustitución de importaciones 1950-1980	Mercados locales y mercados EUA
2. <i>Región Norte</i> Monterrey-Saltillito-Torreón	Sustitución de importaciones 1950-1980	Mercados locales y mercados EUA
3. <i>Enclave turístico de Quintana Roo</i> Cancún y Corredor Cancún-Tulum Tulum-Chetumal	Polos de desarrollo 1970	Mercados turísticos del este de EUA y Europa
4. <i>Enclaves energéticos</i> Tabasco/Campeche Coatzacoalcos/Minatitlán	Desarrollo Pemex 1978-1982/ 1990-1997	Exportación de crudo a EUA y otros países
5. <i>Enclaves maquiladores</i> Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Chihuahua	Impulso industria maquiladora 1950-1993, TLCAN 1994	Con mercados de EUA

Fuente: SEDESOL, 2001: 45.

Cuadro 3. México. Mesorregiones para el desarrollo regional

Las mesorregiones son las unidades base del nuevo desarrollo regional, integradas por varias entidades federativas que en forma práctica se unen para coordinar proyectos de gran envergadura cuyos impactos trascienden los límites de dos o más entidades federativas.

- . **Centro:** Distrito Federal, Querétaro,* Hidalgo, Tlaxcala, Puebla,* Morelos y Estado de México
- . **Centro-oeste:** Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro*
- . **Noreste:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua* y Durango*
- . **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua* y Durango*
- . **Sur-sureste:** Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla*

Para ser operativa –aclara la OCDE– esta regionalización debe ser *flexible*, en la que algunos estados denominados “articuladores” (con asterisco en el cuadro) participan en más de una región, como Puebla, Querétaro, Chihuahua y Durango; y donde cualesquiera de las 32 entidades federativas pueden participar en proyectos de interés común en diferentes mesorregiones.

centros turísticos masivos (*mass resort tourism*) que resultan inadecuados para difundir sus beneficios económicos a las áreas circundantes. Las aglomeraciones empresariales o *clusters*, cuyo número aumentó desde la liberación económica, constituyen una ventaja competitiva para determinadas regiones del país. Es el caso de maquiladoras e inversiones multinacionales que siguen concentrándose en las regiones norte y centro/centro-oeste, reforzando los llamados “círculos virtuosos” o creándolos por vez primera. Los activos locales de éstas, por cierto, no se basan únicamente en los bajos costos de transporte, sino también en la cercanía organizacional con Estados Unidos, las prácticas operativas de compañías (como las redes y la especialización flexible) y la calidad de los insumos. En contrapartida, otras regiones presentan un *continuum* de pequeñas y medianas empresas orientadas hacia el mercado interno con escasa capacidad para modernizar su tecnología y organización. Allí, no obstante su cercanía física, las empresas más que articuladas están yuxtapuestas y sólo potencialmente constituyen aglomeraciones propiamente dichas. Estas empresas enfrentan elevados costos de transacción en operaciones de negocio a negocio, y obstáculos que les impiden explotar

las ventajas de las redes, al tiempo que carecen de especialización y habilidad para innovar. Así, tanto las aglomeraciones existentes como las potenciales se ven obligadas a enfrentar en forma creciente la competencia de países emergentes importantes. En éstos las capacidades tecnológicas facilitan un rápido incremento de la productividad sin un crecimiento proporcional de los salarios, entre otras razones por la elevada oferta laboral a que da lugar el desempleo rural. En estas circunstancias, México requiere una mejora permanente en la calidad de sus procesos y productos manufactureros. Como sea, en las últimas dos décadas la distribución de población entre regiones experimentó cambios significativos, particularmente las zonas metropolitanas que vieron reducir su crecimiento en forma paralela a la reorientación de flujos migratorios hacia las ciudades pequeñas y medianas.¹⁷ No obstante los modelos de distribución territorial se mantienen polarizados: existe una elevada concentración de la población en algunas ciudades

grandes, al igual que una dispersión en miles de pequeñas localidades. Las zonas rurales, por otra parte, permanecen al margen de las oportunidades económicas que trajo la liberación. Las condiciones de vida resultantes incrementan la emigración hacia zonas urbanas congestionadas y, sobre todo, a Estados Unidos. En suma, la elevada concentración y dispersión entre regiones plantea retos de organización espacial y planeación en dos direcciones: a) fortalecer las pequeñas y medianas ciudades que presentan potencial de desarrollo al mismo tiempo que regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes; b) fortalecer la conectividad entre regiones y atender las necesidades de localidades remotas mediante la creación de una masa crítica suficiente que asegure a personas y empresas el acceso a los servicios básicos. Ambas direcciones o rumbos pasan necesariamente por una coordinación más efectiva entre los tres órdenes de gobierno como se verá enseguida.

Coordinación horizontal y vertical entre órdenes de gobierno
Durante casi toda su historia moderna México se caracterizó por un sistema político altamente centralizado en el que la toma de decisiones se concentraba federalmente, faltaba continuidad en los programas gubernamentales y en su mayoría las estrategias económicas eran a base de políticas sectoriales que sólo tenían efectos territoriales involuntarios. Los cambios comenzaron en la segunda mitad de los noventa con acciones que favorecen un desarrollo más balanceado del país y mecanismos de coordinación horizontal y vertical, planeación territorial, mejor distribución de responsabilidades y recursos entre los niveles gubernamentales, mayor rendición de cuentas y control de la corrupción. Una de las metas propuestas fue promover proyectos de desarrollo a gran

Cuadro 4. México. Evolución de pobreza y pobreza extrema por mesorregiones, 1992-2000
Porcentajes sobre población total

Mesorregión	Pobreza		Pobreza extrema	
	1992	2000	1992	2000
Centro	49.93	49.98	20.08	18.62
Centro-oeste	55.23	59.20	22.57	24.09
Noreste	39.84	33.66	9.44	9.56
Noreste	32.01	34.19	11.66	8.71
Sur-sureste	70.37	70.20	38.46	43.87

Fuente : OECD, 2003:46.

escala en el marco de las llamadas mesoregiones, es decir, unidades de proyectos que involucran a varios estados para coordinar la intervención estatal y dar mayor peso a los gobernadores quienes conjuntamente con representantes del gobierno federal participan en mesas de negociación y planeación conducidas por la Presidencia de la República. Al respecto se crearon fideicomisos mesoregionales que posibilitan a los gobiernos estatales financiar los estudios de factibilidad y propuestas de proyectos.¹⁸

El instrumento para enfrentar la orientación sectorial del pasado es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT) de la Secretaría de Desarrollo Social que propone alentar el crecimiento ordenado, evaluar y orientar el potencial de cada territorio y reducir las desigualdades. En el marco del federalismo promueve políticas nacionales para el desarrollo rural y urbano, así como proyectos estratégicos con un enfoque integral por regiones, zonas metropolitanas y ciudades. Sin embargo, la planeación estratégica para el desarrollo regional enfrenta limitantes relacionadas con la cooperación horizontal entre las áreas del gobierno federal. Estudios recientes de la OCDE que alertaban sobre los riesgos de acudir a instrumentos de planeación que fragmentan y traslapan las responsabilidades, proponían en su lugar la definición de reglas precisas de ejecución para aumentar la efectividad de los instrumentos de coordinación institucional y asegurar la participación y cooperación de los actores involucrados en las políticas de desarrollo territorial.

En la ejecución de una estrategia territorial para el país la asignación de responsabilidades y recursos juega un papel central. Si bien el gobierno federal reforzó la autonomía de los otros niveles de gobierno mediante la descentralización de responsabilidades hacia estados y municipios en materia de educación y salud, principalmente, el hecho es que el país permanece considerablemente centralizado en muchos aspectos, y es que entre otros asuntos no fue contemplada la descentralización de atribuciones fiscales (sólo alrededor

de 5% del total del ingreso tributario mexicano es recaudado a nivel subnacional). Se explica porque muchas municipalidades y algunos estados enfrentan obstáculos al tratar de administrar el presupuesto o incrementar la recaudación de impuestos por la falta de capacidad institucional. El hecho es que la brecha fiscal (la diferencia entre la capacidad fiscal y las responsabilidades de gasto) es significativa en comparación con otros países de la OCDE, particularmente los que cuentan con un arreglo federal. Pese a la introducción de nuevas prerrogativas fiscales en los últimos años, prácticamente no ha aumentado la proporción del ingreso fiscal de los niveles subnacionales de gobierno que descansan en transferencias condicionadas y no condicionadas. El criterio para asignar las transferencias intergubernamentales podría mejorarse considerablemente al igual que la provisión del servicio público local, reduciendo con ello las disparidades recaudatorias estatales y municipales.¹⁹

La OCDE sugiere que, para alcanzar los beneficios de la descentralización, México deberá emprender transformaciones adicionales a corto y largo plazos.²⁰

A corto plazo deberán seguir desarrollándose y aplicándose mejores fórmulas para la distribución de transferencias intergubernamentales, pues mientras estados y municipios sean financiados con estas transferencias y no mediante sus propios impuestos, los esfuerzos deberán encaminarse a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo del gasto, sobre todo, las transferencias condicionadas que deben basarse en indicadores de equidad y eficiencia que no sean posible modificarse tan fácilmente como ahora. Además, con la introducción de dispositivos especiales (los llamados *premium-like devices*), incrementarían los incentivos hacia un gasto gubernamental subnacional más eficiente. También alentaría la aplicación de sistemas de control de administración local, los programas de capacitación para funcionarios públicos locales y estatales y los estudios de factibilidad para evaluar el impacto de las inversiones.

A largo plazo el estado y los gobiernos locales deberán incrementar no sólo su capa-

cidad fiscal, sino también los incentivos para elevar sus ingresos propios, en especial los provenientes del impuesto al ingreso, lo que permitiría una satisfacción más completa de las demandas locales y conduciría a una mejor capacidad política de rendición de cuentas. La descentralización impositiva podría acompañarse de una reducción parcial de transferencias condicionadas, mientras que la parte restante de transferencias no condicionadas podría transformarse en un fondo de equalización dirigido explícitamente a atender las desigualdades regionales. En suma, la transferencia de responsabilidades y recursos a gobiernos subnacionales debe acompañarse de herramientas que fortalezcan las capacidades, la transparencia y la rendición de cuentas.

La efectividad de las medidas anteriores (mejores mecanismos de coordinación, planeación territorial y asignación de recursos y responsabilidades entre áreas de gobierno) está condicionada por otros aspectos importantes de la gobernabilidad como el control de la corrupción. No obstante el progreso que trae consigo la transición a la democracia, México es un país donde la corrupción persiste como obstáculo al desarrollo que entre otras consecuencias afecta la atracción de IED, dificulta el desarrollo endógeno y genera efectos negativos en la propia gobernabilidad.²¹ A pesar de la ausencia de resultados sustanciales en el combate a la corrupción, la estrategia impulsada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) es un avance que fomenta la toma de conciencia y la participación de la sociedad civil, e impulsa la competencia interestatal por mejorar su percepción pública.²²

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

Una estrategia de desarrollo territorial comprensiva, además de la gobernabilidad, requiere políticas claras hacia los mayores desafíos del país: la pobreza, la competitividad y la conectividad.

Pobreza

La pobreza, cuya expresión territorial en el país es altamente desigual, está relacionada con la distribución también dispar que acusan

¹⁸ Este enfoque otorga mayor peso a los estados en la canalización de fondos públicos para proyectos de gran escala, mediante la inclusión en el presupuesto federal de los proyectos regionales acordados. Funciona sobre la base de un acuerdo voluntario entre las partes interesadas. Los estados participan porque perciben que las metas conjuntas pueden avanzar rápidamente, y por las economías de escala que surgen de la cooperación con otros gobiernos. Los incentivos contenidos en los fideicomisos mesoregionales desempeñan un papel importante en las mejoras del diseño y la evaluación de iniciativas concretas. A la fecha la cartera de proyectos regionales en áreas como comunicaciones, agricultura, medio ambiente y seguridad pública ya presenta resultados, sin embargo, una estrategia de desarrollo territorial comprensiva debe contemplar asimismo –junto a proyectos de gran escala– procesos complementarios de menor tamaño orientados al desarrollo económico local.

¹⁹ Se refiere al ramo 33. Ver Martínez López, 1998.

²⁰ Conviene recordar que la descentralización tiene beneficios, pero también costos. Entre los primeros cabe señalar ocho: flexibilidad para la actuación, prevención del abuso de poder, estímulo a la innovación, competencia, mayor capacidad de respuesta a las expresiones de reivindicaciones locales, mayor eficiencia, mejor manejo de los conflictos sociales y fomento a la participación. Los costos suelen ser cinco: problemas de coordinación, ausencia de respuestas de problemas que trasciendan la lógica local, fomento a las tendencias localistas, fomento a la desigualdad y pérdida o ambigüedad de las responsabilidades (Martínez López, 1998, citado por Ayala, 2001: 403).

²¹ La corrupción, como los bajos niveles de seguridad en la zona metropolitana de la ciudad de México y las áreas fronterizas del norte, afectan la atracción de IED y obstaculizan el desarrollo económico de las regiones.

²² Con la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* aprobada en 2002, la Secodam cambió su nombre a Secretaría de la Función Pública. Esta nueva ley establece reglas de ingreso, promoción y evaluación de los servidores públicos desde jefe de departamento hasta director general. Busca despolitizar a la administración pública de los ciclos político-electorales y elevar la calidad y estabilidad de los cuadros de la burocracia federal.

los servicios y niveles educativos. México es uno de los países más ricos de América Latina (cuarto lugar en PIB *per cápita*), no obstante, ocupa el octavo en la media de años de escolaridad formal de la población económicamente activa. En general, el desempeño educativo varía mucho entre regiones (mayores logros en noreste y noroeste, y menores en centro-oeste y sur-sureste), pero más allá de pronunciarse por "más educación como una situación donde todos ganan", común a los países de la OCDE, lo mejor es actuar en dos planos: la provisión equitativa y eficaz de servicios educativos, y mediante iniciativas públicas que redistribuyan el ingreso. En este sentido la vivienda es también un factor crítico; los indicadores muestran mayores déficits en el sur-sureste donde casi un tercio de las familias vive en pisos de tierra, en marcado contraste con el noreste donde esa situación está por debajo de siete por ciento. Enfrentar esto implica superar las distorsiones estructurales creadas por ejidos y tierras comunales de ocupación irregular alrededor de las ciudades, y procurar que las familias de bajos ingresos tengan acceso al crédito. Se propone racionalizar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra otorgando a la Sedesol y a los estados mayores márgenes de acción en el diseño y ejecución de estrategias coherentes.

El principio rector de los programas de gobierno para combatir la pobreza debe continuar siendo la sustitución de la mera asistencia por acciones que permiten el desarrollo del capital humano y brindan oportunidades para el desarrollo local. En esa dirección apunta el programa *Contigo*, una estrategia de desarrollo social multisectorial que requiere de la coordinación entre numerosas secretarías de Estado, y *Oportunidades*, lanzado inicialmente con el nombre de Progresía (Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación) como pilar de los programas del gobierno contra la pobreza. Cubre cuatro millones de familias (21 millones de personas) con un presupuesto de aproximadamente dos mil millones de dólares. Consiste principalmente en transferencias de ingreso a los pobres rurales, con la condición de usarlas en servicios de educación, salud y nutrición.²³

Oportunidades incluye también acciones en zonas urbanas donde la pobreza adquiere rasgos peculiares, lo que constituye un paso

determinante dada la magnitud del problema (en las ciudades mexicanas más de 18 millones de personas viven en situación de pobreza), y en virtud de los recortes graduales en programas urbanos del pasado reciente que no fueron acompañados con políticas compensatorias para los estratos pobres de la población. A raíz de ello los programas de "vieja generación", originalmente diseñados para proveer a los pobres redes de seguridad, deben reformarse sustancialmente o canalizar progresivamente sus fondos a los programas más exitosos.

Concebida originalmente para combatir la pobreza rural, la estrategia de las microrregiones merece una atención especial en función de su enfoque territorial y amplio rango de aplicación. El objetivo es crear en las regiones rurales centros comunitarios estratégicos que reúnan la masa crítica necesaria para la provisión suficiente y oportuna de servicios públicos y privados. Por su enfoque comprensivo/no sectorial, la estrategia reúne el potencial necesario para convertirse en un caso exitoso de política rural basado en lo local, si bien deberá diversificarse hacia más asuntos relacionados con el desarrollo, servir de herramienta para el desarrollo económico local y desempeñar un papel determinante en la estrategia general de desarrollo territorial del país.²⁴

Entre las acciones de combate a la pobreza, la población indígena merece especial atención. De acuerdo con el censo 2000, la población indígena del país asciende a casi 8 millones de personas, aunque el Instituto Nacional Indigenista estima que la cifra supera los 12 millones, de los cuales un elevado porcentaje vive en la pobreza. Después de una larga historia de exclusión que entre otros efectos generó severos conflictos en algunas regiones del sur, el gobierno no logra mayor apertura ni más voz política entre las minorías étnicas. Los programas deben adaptarse a las necesidades específicas y a las estructuras organizativas de las sociedades indígenas.

Recientemente el gobierno federal, a través de la Sedesol, puso en práctica el Programa Hábitat como modelo institucional para normar, promover, gestionar e impulsar el desarrollo del Sistema Urbano Nacional (SUN) mediante un fondo de inversión denominado Fondo Hábitat y dos subprogramas (Red-Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025). Dicho fondo busca mejorar las

ventajas competitivas y de complementariedad de ciudades y zonas metropolitanas para incrementar su atraktividad hacia las inversiones productivas, comerciales, de servicios financieros y tecnologías de información y del conocimiento, también desarrollar capitales corporativos y redes empresariales en la perspectiva de fortalecer la cohesión social y la distribución de la riqueza. En suma, está orientado a promover y mejorar los niveles de infraestructura y dotación de servicios en zonas metropolitanas y ciudades, así como a modernizar sistemas recaudatorios, mejorar la hacienda pública y las finanzas locales, mejorar la imagen urbana y revitalizar los centros históricos, entre otros. Además apoya el desarrollo social de la población en situación de pobreza en las ciudades del sistema. La población objetivo son 64 millones de personas asentadas en 14 zonas metropolitanas, 32 aglomeraciones urbanas y 75 ciudades; considera asimismo el desarrollo de 243 localidades de entre 15 mil y 50 mil habitantes.²⁵

A partir de 2004 el Programa Hábitat se diversificó en tres vertientes: fronteriza, general y centros históricos, y amplió a siete sus modalidades de trabajo: superación de la pobreza urbana, oportunidades para las mujeres, mejoramiento de barrios, ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental, planeación urbana y agencias de desarrollo hábitat, suelo para la vivienda social y desarrollo urbano y equipamiento urbano e imagen de la ciudad. En su primera aplicación, realizó acciones en 180 ciudades; los siguientes Hábitat General continuarán en los 60 centros urbanos donde ya ha venido operando; Hábitat Fronterizo lo hará en 41 ciudades (30 en el norte y 11 en el sur) y Hábitat Centros Históricos en las nueve ciudades declaradas patrimonio de la humanidad más San Luis Potosí, que se encuentra en la lista indicativa de la UNESCO. La unidad territorial en todos los casos —excepto centros históricos cuya delimitación proviene de las declaratorias respectivas— son los llamados polígonos hábitat, zonas o conglomerados de manzanas donde se concentra la pobreza de ciudades y áreas metropolitanas.²⁶

Competitividad

Otro reto para el desarrollo territorial del país es reducir la brecha entre los sectores exportador e interno, como también entre ciudades. Existen señales alentadoras de aglomeraciones (*clusters*) emergentes en áreas geográficas que disponen de bases microeconómicas

²³ El programa es particularmente efectivo en materia educativa y de salud. En efecto, en 2002 el gasto federal destinado a combatir la pobreza ascendió a 77.6 mil millones de pesos (más de 7 mil millones de dólares), distribuidos como sigue: 18.4 mil millones de pesos a Progresía/Oportunidades, 3.9 mil millones al Programa de Empleo Temporal, 8.6 mil millones para el programa de educación, 5.7 mil millones para el sector salud y 5.3 mil millones para los programas de nutrición (OCDE, 2004: 44).

²⁴ Para mejorar la estrategia de alivio de la pobreza —puntualiza la OCDE— adicionalmente deberán tomarse en cuenta tres aspectos: coordinar mejor los programas sociales para evitar la duplicación entre familias beneficiadas y en consecuencia la exclusión de otras; asegurar que los programas de reducción de la pobreza no generen incentivos contrarios al trabajo, y efectuar evaluaciones regulares (OCDE, 2004: 237-238).

²⁵ Véase <http://www.sedesol.gob.mx>.

²⁶ Para mayor información, consúltese: *Hábitat. Reglas de operación*, 2004, Secretaría de Desarrollo Social, México.

avanzadas, pero se requiere una acción sostenida para fomentar el desarrollo de vínculos, cadenas de valor y redes entre pequeñas firmas, y aumentar su acceso a innovaciones y créditos.²⁷

Al respecto, el gobierno promovió el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 a modo de paraguas para integrar las iniciativas existentes hasta ahora realizadas sin coordinación, con metas muy ambiciosas que pretenden lograrse en la presente década dependiendo del éxito en la colaboración entre el gobierno y sus diferentes instancias, y de éste con el sector privado. Antes de ese documento, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 reconocía que la competitividad del país presenta rezagos en las áreas vitales: marco jurídico, infraestructura física y de telecomunicaciones, capacitación e inversión en capital humano, esfuerzo en investigación y desarrollo, acceso a financiamiento y, sobre todo, costo de insumos básicos.²⁸ Planteaba varias estrategias e instrumentos que dieron como resultado una política económica de competitividad y un Consejo Presidencial de Competitividad integrado por dependencias del sector público y organismos del sector privado (Ruiz, 2002) con capacidad institucional para: a) introducir un auténtico enfoque de políticas basadas en el territorio; b) concentrarse en el mejoramiento de acciones locales para el desarrollo de empresas y negocios; c) proveer servicios reales y oportunos a las PyMES. Esto en lugar, de los incentivos directos utilizados sin éxito en el pasado reciente.

La creación de ventanillas únicas mejoraría significativamente la provisión de estos servicios localmente, y establecería un sistema nacional de indicadores para monitorear los resultados. Si la competitividad (Sobri-

no, 2003:464) consiste esencialmente en incrementar la productividad de sectores y territorios, hacer de ésta el eje de una política económica activa y selectiva desde el punto de vista espacio-sectorial requerirá asimismo instrumentos jurídicos, normativos y técnicos que permitan a las ciudades transitar de un escenario segmentado en la percepción y solución de los problemas sociales a otro de corte integral; es decir, de acciones de planeación territorial separadas de las actividades económicas y sociales, a otras de carácter económico-urbanístico. Del mismo modo que al interior de algunas ciudades, en particular (Mercado, 2003a).

Conectividad

El tercer reto tiene que ver con las limitaciones que presenta el sistema de comunicaciones y transportes del país. En la infraestructura carretera, por ejemplo, las políticas del pasado impulsaron la creación de una estructura radial con centro en la ciudad de México, que para superar la topografía accidentada implicó altos costos de inversión, mantenimiento y operación. La ausencia de carreteras a lo largo del Golfo de México obligaba a mover la mercancía proveniente del sur y la península de Yucatán hacia Estados Unidos, a través de la cada vez más congestionada zona centro. La misma estructura radial tiene el sistema ferroviario con el agravante de que, pese a las importantes transformaciones ocurridas en los últimos años, como la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, gran parte del país sigue desconectada de la red. En los puertos, la capacidad sigue siendo débil porque las complementariedades intermodales no existen o no han sido desarrolladas adecuadamente.

Frente a este panorama, en términos de conectividad, las zonas geográficas que deben recibir mayor atención son centro y sureste. Aunque por mucho tiempo la primera recibió inversiones significativas en carreteras, ahora se requieren esfuerzos adicionales para descongestionar los intercambios intra e interregionales. La segunda, por su parte, necesita infraestructura de mayor calidad para integrarse a otras regiones, mejorar su acceso a los mercados nacionales e internacionales y explotar plena y adecuadamente su potencial turístico. En un contexto de severas restricciones presupuestarias, sin embargo, los aspectos relacionados con el financiamiento son sumamente relevantes. Por esa razón, es indispensable que México adopte la presupuestación multianual, a fin de lograr estos cambios estructurales. Actualmente los planes de inversión son anuales en su mayoría, los planes sexenales sectoriales son más documentos de política que operativos con compromisos financieros. Esta situación propor-

ciona a los actores sólo horizontes de corto plazo y aumenta la incertidumbre.

En materia de telefonía, aun cuando hubo avances en los noventa, existe todavía un bajo desarrollo relativo en la infraestructura de telecomunicaciones, ya que mientras el promedio nacional es de sólo 13 líneas por cada 100 habitantes (el más bajo de los países de la OCDE), en un extremo el centro cuenta con 13.7 y en otro el sur-sureste tiene 7.5 líneas. El desafío que enfrenta el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y tecnologías de la información es alcanzar la cobertura universal dentro de un mercado competitivo. En Internet, no obstante el reciente incremento en número de usuarios y la proporción de familias con computadora, persiste una notoria brecha digital entre la pequeña minoría que aprovecha las nuevas tecnologías y la gran mayoría que carece de acceso a ellas. La principal respuesta del gobierno ha sido el diseño y ejecución del proyecto e-México que busca cubrir 80% de la población para el 2006²⁹ mediante los Centros Comunitarios Digitales (CCD) que a la fecha suman más de siete mil en el país operados por diversas dependencias del gobierno federal.³⁰

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

²⁷ Más preciso, Sobrino dice que deberán observarse al menos dos medidas básicas: 1. determinar las acciones prioritarias desde el punto de vista sectorial tomando en cuenta el desempeño de cada grupo industrial en la demanda agregada nacional e internacional, estableciendo claramente las ventajas comparativas que conviene explotar y su estrategia para tal propósito; 2. establecer las acciones de fomento y promoción en el ámbito espacial, pero no de carácter general o regional en abstracto, sino tomando en cuenta las especificidades de la estructura industrial de cada ciudad y subsistema regional de ciudades, los retos y oportunidades que ofrecen sus ventajas competitivas territoriales y distributivas, y la posible conformación de cadenas productivas espaciales del tipo insumo-producto (Sobrino, 2003: 463-464).

²⁸ El costo país coloca a México en una posición desfavorable para atraer IED y por tanto en su competitividad. Por ejemplo, en contribución patronal a costos de seguridad (como % del PIB per cápita), México retiene 19%, Estados Unidos 9% y China 0%; mientras el costo de oficina (costo de ocupación total en dólares por m² al año) en México es de 392 dólares, en Estados Unidos de 484 dólares y en China de 150 dólares. En el costo por llamada internacional (dólares por llamada de tres minutos a EUA) la situación es distinta: 0.98 en México, 0.36 en Estados Unidos (llamada a Europa) y 5.43 en China (Ruiz, 2002: 15).

²⁹ El sistema e-México es un proyecto integrador que busca articular los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, así como de muchas instituciones públicas y privadas, a fin de ampliar la cobertura de servicios de salud, educación, comercio y gobierno, así como de otros servicios a la comunidad. Integra cuatro subsistemas interrelacionados: tecnología e interconexión, contenidos y programas, marco legal y tarifario y administración y gestión. El propósito es reducir la brecha entre México y el mundo; entre el gobierno, las empresas, las familias y las personas. Va más allá de instalar computadoras en todo el país y enlazarlas a Internet; lo importante es el uso que se le da a la infraestructura y la incorporación de prácticas que agreguen valor a las actividades culturales, políticas, económicas y sociales del país (Margain y Compeán, J.C., 2001). Más información sobre e-México puede verse en el núm. 22 de febrero/marzo 2005 de la revista *Política Digital*, México, Nexos.

³⁰ "Un centro comunitario digital es un inmueble gubernamental, una escuela, una biblioteca, un hospital, el palacio municipal o una oficina de correo, en el que se instalan equipos de cómputo para que la comunidad tenga acceso a Internet y, por ese medio, a diversos servicios útiles y necesarios" (*Política Digital*, 2005).

ferroviarias desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. En materia de telecomunicaciones, el PPP busca ampliar y modernizar los sistemas regionales para mejorar los servicios básicos y de datos. En suma,³¹ el PPP pretende aumentar el crecimiento económico propiciando la captación de inversiones privadas y públicas, dotando de infraestructura económica y social a los habitantes de la región, promoviendo la productividad y competitividad de sus economías mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y vocaciones que permitan la utilización de sus fortalezas y la superación de sus debilidades; así como un crecimiento económico sustentable de los recursos naturales de la región, que a la vez posibilite la participación de la población en la planeación y en la decisión para asignar los recursos y definir las metas. Considera inversiones estratégicas en infraestructura que mejoren las comunicaciones y permita aprovechar las potencialidades a la luz de los tratados de libre comercio de México; también establecer una nueva política de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, y programas para el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico.

Aunque el PPP, no obstante su denominación, no es un plan propiamente dicho ni tampoco un instrumento financiero,³² es probable que su enfoque de desarrollo regional ayude a atraer fondos internacionales, facilitar la cooperación con la región centro-americana y lograr una mejor coordinación entre los diferentes actores del país. Sin embargo, la capacidad institucional de catalizar todos los niveles de gobierno hacia una estrategia tan ambiciosa requiere todavía mucho trabajo. No obstante su amplio mandato, hasta la fecha la mayor parte de los avances del PPP se han limitado a la infraestructura carretera. Otras áreas de interés no han recibido un respaldo financiero adecuado, con excepción de algunas acciones relativamente aisladas como la interconexión energética con América Central.³³ A ello se añade la resistencia ideológica de diversos sectores de

la sociedad basada más en el desconocimiento de la orientación del plan que de las acciones que se impulsan (Ferreira, 2004).

CONCLUSIONES

De acuerdo con el objetivo doble que persigue este artículo, las conclusiones se agrupan en dos breves apartados y un comentario final.

Los procesos territoriales de México desde la perspectiva de la OCDE

A partir del diagnóstico la OCDE adopta tres propuestas de ingeniería institucional y tres medidas de estrategia territorial de largo plazo, a partir de considerar que la descentralización ayuda a fomentar la rendición de cuentas al interior del gobierno y que una estrategia territorial favorece la identificación y valoración adecuada de ventajas comparativas entre regiones del país, creando sinergias en los proyectos de inversión pública. A saber:

1. Coordinación e institucionalización. El compromiso de la administración pública federal con una estrategia de desarrollo territorial requiere una redefinición de responsabilidades, es decir, poner en claro las tareas de quienes tienen a su cargo la coordinación institucional vertical y horizontal, y relacionados con la planeación espacial. Asimismo, proporcionar un marco legal a los actores involucrados en políticas de desarrollo territorial a fin de fortalecer sus mandatos y ayudar a institucionalizar sus respectivos métodos de trabajo. El diseño y evaluación de políticas debe involucrar a representantes de varias secretarías y a los tres órdenes de gobierno, constituidos en un consejo permanente.

2. Capacidad administrativa y mecanismos de recompensa. En el marco del iniciado proceso de descentralización y delegación de atribuciones, la atención debe centrarse en aumentar las capacidades de las administraciones locales, y emprender acciones que fortalezcan el diseño y planeación de proyectos en todos los niveles de gobierno, lo que implica poner en marcha un sistema apropiado de incentivos: mecanismos de monitoreo, premio y castigo en las instancias federal, estatal y municipal.

3. Asignación de recursos. La definición de funciones y responsabilidades debe acompañarse de una asignación adecuada de recursos, por tanto, la planeación regional está respaldada con objetivos de gasto multianuales de largo plazo.

Si se combinan estas recomendaciones de ingeniería institucional con la estrategia territorial anotada en el apartado 2, se obtiene la

estructura de política pública para el desarrollo regional reproducida en el cuadro 5.

Aunque no lo refiere así la OCDE (son textos distintos: 2003 y 2004 respectivamente), se entiende que el despliegue territorial de esta estructura está condicionado a la superación de retos que enfrentan la política macroeconómica (fiscal y monetaria) y el sector financiero (OCDE, 2004: 49-78) y a cinco reformas estructurales (OCDE, 2004: 74-135): en la esfera económica mejoramiento del capital humano, mercado de trabajo más eficiente, fortalecimiento de la política de competencia y avances de los planes de reforma regulatoria, fomento de la iniciativa empresarial, inversión y difusión de nuevas tecnologías y desarrollo sustentable en México.

En general –concluye–, México requiere avanzar en lo relacionado con las reformas estructurales integrales; de ellas, el aspecto de mayor urgencia es la aprobación de las reformas tributaria, eléctrica y laboral, a fin de liberar por completo el potencial de crecimiento del país y proporcionar recursos para solucionar aspectos importantes de capital humano y alivio de la pobreza (OCDE, 2004: 22).

Cabría hacer de esto una formulación econométrica para explorar escenarios de largo plazo en el plano empírico de los mercados regionales,³⁴ incluyendo en la región centro,³⁵ con la modalidad flexible los estados de Guerrero y de Veracruz como "articuladores", sin dejar de pertenecer a la región sureste;³⁶ y, en el marco del Programa Hábitat, haciendo actuar las 32 ciudades capitales como espacio estratégico nacional frente a las tendencias centrífugas de la globalización.

El cuadro 6 da una idea de la magnitud de este universo a lo largo del siglo XX y de su perspectiva hacia el 2025, aunque, además del tamaño, aquí interesa destacar que en la última década las ciudades capitales modificaron su papel en la estructuración del territorio nacional, algunas en sentido positivo, otras en negativo e igual las menos. La propuesta consiste en recentralizarlas funcionalmente (Mercado, 2004).

³⁴ Es una recomendación que hacen autores como Fujita, Krugman y Venables (2000: 338) para vincular los modelos teóricos de la economía espacial –simplificados por requerimiento metodológico– a los hechos que los fundamentan.

³⁵ Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México.

³⁶ Ver cuadro 3 y nota 12.

³⁷ Territorial Development Policy Committee (TDPC).

³¹ Tomado de Asuad, 2004, con base en la Presidencia de la República, 2001, Coordinación del Plan Puebla-Panamá, *Presentación del Diagnóstico*.

³² Su figura corresponde más bien a un mecanismo de coordinación y concertación de acciones para el desarrollo integral y sustentable del sur-sureste en relación con Centroamérica (Ferreira, 2004).

³³ El gobierno mexicano también ha puesto en práctica otros programas para impulsar el desarrollo regional, por ejemplo el programa 3 X 1, mediante el cual los gobiernos federal y estatales y en algunos casos las asociaciones civiles locales, han financiado proyectos de desarrollo en los municipios de origen de los emigrantes. Una reseña de los instrumentos de política regional emprendidos por la presente administración federal puede verse en Asuad, 2004: 171-181.

Papel de la OCDE en el desarrollo regional del país a partir de sus planteamientos teórico-metodológicos

Por medio de un comité especial creado en 1999,³⁷ la OCDE emprende estudios territoriales de algunos países miembros para: a) identificar la naturaleza y escala de los retos territoriales que enfrentan, utilizando un marco teórico común; b) asistirlos en el mejoramiento de su política territorial mediante análisis comparativos; c) promover la distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno; d) identificar y difundir información de las mejores prácticas al respecto. A solicitud de los interesados y en estrecha colaboración con los gobiernos (nacional o regional según el caso) lleva a cabo dos tipos de análisis: estudios territoriales nacionales y estudios territoriales temáticos regionales. El de México, abordado aquí, corresponde al primer tipo; el de España (OECD, 2001), al segundo.

En principio, los estudios territoriales de la OCDE no son distintos de los que realizan los gobiernos, pues éstos además de actuar como fuente de información son coautores de su contenido, si bien el procesamiento es más como un trabajo académico de alto nivel que uno institucional propiamente dicho. Lo novedoso radica en cinco aspectos: la comparación con los demás países miembros (lo que le da una perspectiva internacional a los fenómenos observados), la preocupación no únicamente del corto plazo, sino especialmente el mediano y largo plazos que condicionan la sustentabilidad, el empleo de una amplia bibliografía especializada, la colaboración de expertos en la materia y el enfoque teórico-metodológico utilizado.

Sobre este último cabe hacer un par de reflexiones. En primer término reconocer el tono de la redacción que informa directamente sin acotaciones ideológicas con amplio respaldo estadístico y documental, muy útil para los que toman decisiones, comunicadores y académicos; con alusión escasa, sin embargo, a la escala urbana y el instrumental teórico-metodológico del caso, factores de no poco peso en el diagnóstico y diseño de políticas en la escala regional del territorio.³⁸ En segundo, no obstante la amplia bibliografía citada y comentada, la ausencia de un apéndice metodológico que haga explícitas las elaboraciones econométricas de los procesos territoriales en el marco de la globalización para no reducir el uso de la estadística únicamente a su agrupación por unidades político-administrativas, siempre útil pero insuficiente.

Como se aprecia, el papel de la OCDE en el desarrollo regional del país es relevante con tendencia a crecer, sea porque se está o no de acuerdo con su ideario general y los planteamientos específicos que hace sobre nuestra economía y territorio, o porque revitaliza en nuestro medio una ciencia que parece agotarse en sí misma, en la medida que no supera los postulados del equilibrio numérico entre regiones como sinónimo de desarrollo regional.

Comentario final

Luego del impulso institucional que experimentara en los setenta la planeación territorial en México a raíz del proyecto de desa-

rollo regional y urbano de la Secretaría de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y de manera sobresaliente la reunión de Vancouver en 1976, la disciplina perdió efectividad en la medida en que fueron cambiando las fuerzas motrices del modelo económico *fordista* que le servían de sustento, y surgieron las del *posfordismo* con la apertura de mercados y las tecnologías de información y comunicación (TIC), que además de las tareas convencionales (atención a necesidades sociales de corto plazo) demandan de las ciudades y regiones nuevas funciones competitivas orientadas al mediano y largo plazos.³⁹ En los noventa fue sustituida la planeación normativa de corte estatista por la estratégica y el mercado de tipo gerencial para responder a estos cambios (en ocasiones más bien sobrepuestas desde un discurso híbrido que confunde situaciones, actores y responsabilidades), hasta llegar al momento presente en que dichos cambios son incorporados explícitamente en las políticas públicas. El documento de la OCDE apunta hacia una línea de pensamiento que da nuevo aliento a la discusión sobre la planeación territorial del país.

³⁸ Concretamente cuando se trata de los "bienes públicos globales" a los que se refieren Quemada y García-Verdugo (2003). Allí las ciudades ven potenciada su función en los procesos de la reproducción social.

³⁹ En un orden de ideas similar, Ayala (2002: 162) señala que en el presente las capacidades institucionales del Estado, así como las administrativas, deben contar con la suficiente capacidad de gestión para atender de manera consensual los intereses de los diferentes grupos que conforman la sociedad al mismo tiempo y de comprometerse con la eficiencia, la productividad, la competitividad y el mejor nivel de vida de la población.

Cuadro 5. México. Estructura de política pública para el desarrollo regional de largo plazo

Estrategia territorial comprensiva y programas principales	Ingeniería institucional descentralizadora		
	Coordinación e institucionalización	Capacidad administrativa y mecanismos de recompensa	Asignación de recursos
Pobreza (Oportunidades y Hábitat)	✚	✚	✚
Competitividad (mesorregiones y sistema urbano nacional)	✚	✚	✚
Conectividad (e-México y Plan Puebla Panamá)	✚	✚	✚

Fuente: Ángel Mercado Moraga, con base en el presente texto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Méndez, Fernando Antonio, 2003, "Superficie del sistema urbano nacional. Ciudades seleccionadas", en Mercado, A. (coord.), *Manual de Normas de Operación de Reservas Territoriales para Usos Urbanos*, México, Secretaría de Desarrollo Social/UAM-X.
- Ánima Puentes, Santiago y Vicente Guerrero Flores, 2004, comp., *Economía mexicana. Reforma estructural 1982-2003. Elementos para comprender la transición*, México, UNAM/Facultad de Economía.
- Asuad, Sanén, Eduardo Normand, 2004, "La estrategia del cambio: ¿Modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?", en Delgadillo Macías, J., coord., *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Ayala Espino, José, 2001, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM/Facultad de Economía.
- 2002, *Fundamentos institucionales del mercado*, México, UNAM/Facultad de Economía.
- Borja Tamayo, Arturo, 2001, "El TLCAN y la inversión extranjera directa: el nuevo escenario", en Borja Tamayo, Arturo (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- De la Reza, Germán A., 2004, *México: más allá del TLCAN. Competitividad y diversificación de mercados*, México, UAM-Azcapotzalco/Plaza y Valdés.
- Ferreira, Héctor, 2004, "Continuidad y cambio de la política regional en México", México.
- Delgadillo Macías, J., *op.cit.*
- Fujita, M., P. Krugman y A. J. Venables, 2000, *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, España, Editorial Ariel.
- Furió, Elies, 1996, *Evolución y cambio en la economía regional*, España, Editorial Ariel.
- INEGI, 2000, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- 2003, *Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Lizterrii, Juan J., 2002, "Competitividad en el territorio y desarrollo económico local", en *El Mercado de Valores* núm. 3 marzo 2002, año LXII, México, Nacional Financiera, S.N.C.
- Madrigal Ortiz, José Antonio, 2002, "El nuevo modelo de desarrollo regional", en *El Mercado de Valores* núm. 3, marzo, año LXII, México, Nacional Financiera, S.N.C.
- Margáin y Compeán, Julio César, 2001, "Sistema e-México: convergencia tecnológica con equidad", en *El Mercado de Valores* núm. 5, mayo, año LXI, México, Nacional Financiera, S.N.C.
- Martínez López, Cornelio, 1998, *Los recursos del ramo 33: un primer análisis de sus alcances y límites*, México, CIDE.
- Mercado M., Ángel, 2003a, "Globalización, estructura urbana y competitividad territorial de la ciudad de México. Evidencia empírica de las delegaciones centrales y el Centro Histórico", en *Segundo seminario internacional y Sexto nacional "Territorio, Industria y Tecnología", innovación en la sociedad del conocimiento: globalización y estrategias regionales*, Puebla, México, RIDIT (Red de Investigación y Docencia sobre Innovación Tecnológica).
- 2003b, "Suelo, vivienda y reservas territoriales en México. Necesidades sociales y competitividad del marco construido. Diseño conceptual de un manual de normas de operación de reservas territoriales sustentables (MNO-RTS)", en *Urbanismo 2003*, La Habana, Cuba, Instituto de Planificación Física.
- 2004, "La estructura urbana de las ciudades capitales mexicanas. El caso de las inscritas en la lista del patrimonio mundial", en *Seminario Territorio y Desarrollo. Las dinámicas de proximidad*, México, UAM-X/Le Groupe de Recherche en Sciences Sociales sur l'Amérique Latine (Gresal)-Université Pierre Mendes France/Grenoble (Francia)/ Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción (Chile)/ Facultad de Economía de la Universidad de Colombia.
- y J.C. Hernández Esquivel, 2003, "México. Prospectiva del sistema urbano nacional 2025", en Mercado, A., coord., *Manual de Normas de Operación de Reservas Territoriales para Usos Urbanos*, México: Secretaría de Desarrollo Social/UAM-X.
- OCDE, 2002a, *Estudio Territorial de México, Sinopsis de política*, septiembre, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- 2002b, *Estudios Económicos de la OCDE México 2001-2002*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- 2004, *Estudios Económicos de la OCDE México 2002-2003*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- OECD, 2003, *Territorial Reviews Mexico*, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Quemada, J. M. Marín y J. García-Verdugo, 2003, *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, España, Editorial Ariel.
- Revista de Comercio Exterior* (varios autores), 2004, "20 años de apertura comercial", junio 2004, vol. 54, núm. 6, Bancomex, México.
- Ruiz, Rocío, 2002, "Política económica de competitividad", en *El Mercado de Valores* núm. 12 diciembre, año LXII, México, Nacional Financiera, S.N.C.
- SEDESOL, 2001, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- 2004, *Hábitat. reglas de operación*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 2004.
- Sobрино, Jaime, 2002, "Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México", *Estudios Demográficos y Urbanos* 50, vol. 17, núm. 2, mayo-agosto, El Colegio de México, México.
- 2003, *Competitividad de las ciudades en México*, El Colegio de México, México.
- Tamayo Flores, Rafael, 2001, "Integración económica en Norteamérica y desempeño económico local: ¿Qué ha ocurrido en las regiones mexicanas rezagadas?", en Borja Tamayo, Arturo (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Varios autores, 2005, en revista *Política Digital* núm. 22, febrero/marzo, Nexos, México.

Cuadro 6. México. Conformación de las 32 ciudades capitales como espacio estratégico nacional

Unidades territoriales	Variable	1900	1950	1970	1990	2000	2025	Incremento 1 900-00 (núm. de veces)	Incremento 1970-00 (núm. de veces)	Incremento 2000-25	
										(%)	mill
ZMCM	Población	344,721	3,394,618	9,091,189	15,226,800	17,942,172	23,298,940	52.0	1.9	29.8	5.3
	Superficie	2,714	24,059	66,272	132,764	146,769 2/	1a/	54.1	2.2		
	Densidad	127.0	141.1	137.2	114.7	122.2		-	-		
	Vivienda 2/	68,944	678,924	1,818,238	3,045,360	3,588,434		-	-		
Tres ciudades grandes	Población	256,995	1,123,307	3,686,308	7,292,629	9,141,452	12,719,972	35.6	2.5	39.1	3.6
	Superficie	3,781	15,428	23,135	120,146	163,427	1a/	43.6	11.3		
	Densidad	68.0	72.8	159.3	60.7	55.9		-	-		
	Vivienda 2/	51,399	24,661	737,262	1,458,526	1,828,290		-	-		
28 ciudades medias	Población	s/d	2,408,748	4,871,927	10,925,168	13,767,464	21,390,761	s/d	2.8	55.3	7.6
	Superficie	s/d	s/d	s/d	190,933	218,822	1a/	s/d	s/d		
	Densidad	s/d	s/d	s/d	57.2	62.9		-	-		
	Vivienda 2/	s/d	481,750	974,385	2,185,034	2,753,493		-	-		
A Total 32 ciudades medias	Población	601,716	6,926,673	17,649,424	33,444,597	40,851,088	57,409,673	67.9	2.3	40.5	16.5
	Superficie	6,495	39,487	89,407	443,843	529,017	1a/	81.4	5.9		
	Densidad	92.6	175.4	197.4	75.4	77.2		-	-		
	Vivienda 2/	120,343	1,385,335	3,529,885	6,688,919	8,170,218		-	-		
		4/	5/	5/	6/	6/		4/	4/		
B México (país)	Población total	13,558,860	25,791,017	48,225,238	81,249,645	97,483,412	125,957 (miles) 1b/	7.1	2.0	29.2	28.5
A/B (%)	Población	4.4	26.8	36.6	41.1	42.0	45.6	9.5	1.1	-	57.9 A/B (%)

Fuente: Mercado A., 2003b, 2004, con base en INEGI y otras fuentes documentales (planos de la época, fotografía aérea, programas de desarrollo urbano, etcétera). Ver Aguilar, 2003.

Unidades territoriales [el asterisco (*) indica que pertenece a la lista del patrimonio mundial]:

ZMCM: DF* + 37 municipios conurbados del Estado de México + 1 municipio de Hidalgo (Tizayuca).

Tres ciudades grandes: zonas metropolitanas de Guadalajara (7 municipios), Monterrey (9 municipios) y Puebla*-Tlaxcala (14 municipios de Puebla y 11 de Tlaxcala).

28 ciudades medias: 13 ciudades capitales entre 500 mil y un millón de habitantes en 2000 (Toluca, San Luis Potosí, Mérida, Querétaro*, Mexicali, Culiacán, Aguascalientes, Cuernavaca, Chihuahua, Morelia*, Saltillo, Hermosillo, Villahermosa) + 15 ciudades capitales menores a 500 mil habitantes en 2000 (Durango, Xalapa, Tuxtla Gutiérrez, Oaxaca*, Tepic, Pachuca, Ciudad Victoria, Zacatecas*, Campeche*, Colima, Chetumal, La Paz, Tlaxcala, Chilpancingo, Guanajuato*).

Notas

^{1a} Mercado, Hernández, 2003; 1b/ INEGI, 2003: 17.

² Las cifras de vivienda son aproximadas, calculadas con base en la densidad domiciliaria de cinco ocupantes por vivienda.

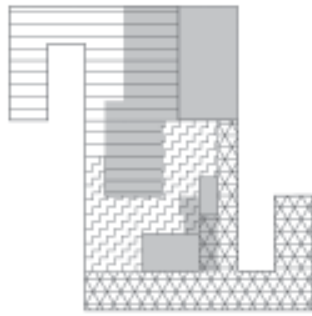
³ Cifras subestimadas por carecer de información sobre superficie urbana en 13 de los 38 municipios conurbados.

⁴ Comprende únicamente la ZMCM y tres ciudades grandes.

⁵ Comprende completa la ZMCM y tres ciudades grandes, y únicamente población y vivienda de 28 ciudades medias (no incluye superficie ni densidad de población). Significa que está subvalorada la superficie total de las 32 ciudades capitales en alrededor de 30% y sobrevalorada la densidad de población en la misma proporción.

⁶ Comprende completas las 32 ciudades capitales.

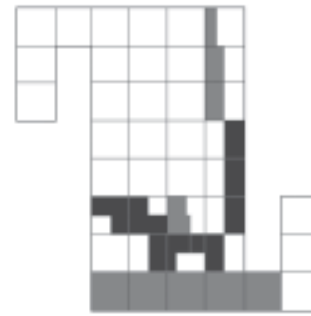
México. Matriz territorial



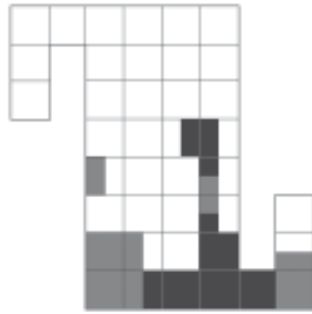
Mesorregiones A: Centro
Centro-oeste
Noreste
Noroeste
Sur-sureste



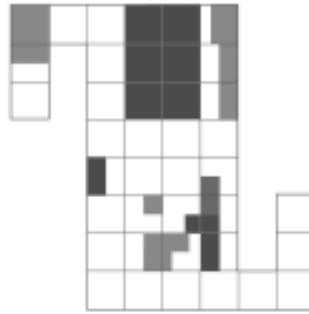
Mesorregiones B: Centro/ Centro-oeste
Noreste/noroeste
Sur-sureste



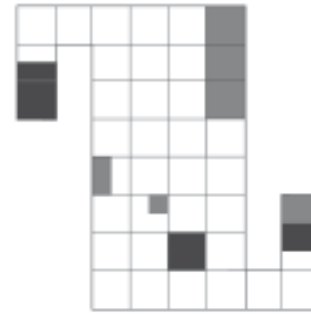
Población
México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla;
Guanajuato, Chiapas, Nuevo León, Oaxaca y Guerrero.
Resto del país.



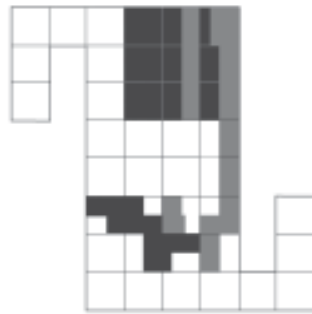
PEA (sector primario)
Chiapas, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Puebla;
Nayarit, Guerrero, Hidalgo, Campeche y Michoacán.
Resto del país.



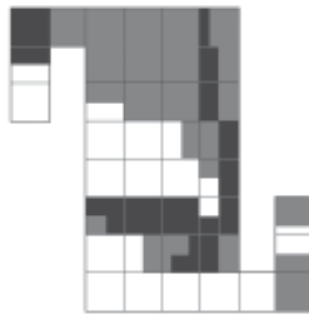
PEA (sector secundario)
Coahuila, Chihuahua, Tlaxcala, Nayarit y Puebla;
B.C., Aguascalientes, Tamaulipas,
Hidalgo y México.
Resto del país.



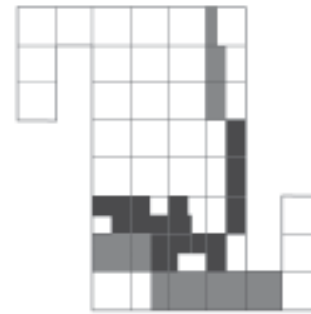
PEA (sector terciario)
Distrito Federal, Quintana Roo, B.C.S., México y Morelos;
Nuevo León, Aguascalientes, Tamaulipas, Yucatán y Nayarit.
Resto del país.



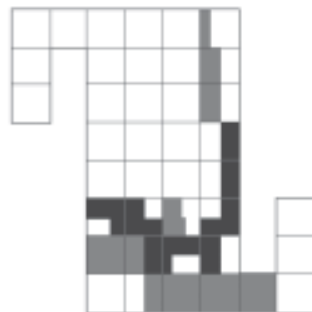
Producto Interno Bruto
Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y Chihuahua;
Veracruz, Puebla, Guanajuato, Tamaulipas y Coahuila.
Resto del país



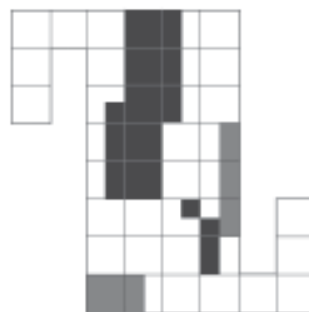
Capacidad en Tecnologías de Punta
Distrito Federal, México, Puebla, Baja California,
Nuevo León, Veracruz, Jalisco, Aguascalientes,
Guanajuato y Querétaro.
Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas,
San Luis Potosí, Yucatán, Campeche y Tabasco.
Resto del país.



Viviendas particulares habitadas
México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla;
Guanajuato, Nuevo León, Michoacán, Chiapas y Oaxaca.
Resto del país.



Salud
México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla;
Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Guanajuato y Oaxaca.
Resto del país.



Regiones flexibles
Querétaro, Puebla, Chihuahua y Durango;
Veracruz y Guerrero.
Resto del país.



32 Ciudades capitales

50 mil km² aprox.

Cinco primeras entidades (1 a 5)

Cinco segundas entidades (6 a 10)

Fuente: Mercado, 2004, con base en fuentes oficiales.

Anexo. Estadísticas básicas de la región del TLCAN

	Unidades	Año de referencia 1	México 1	Estados Unidos 2	Canadá 3	Región TLCAN 9 1+2+3
1. Población						
Total	Miles	2000	97,379	275,372	30,750	403,501
Habitantes por kilómetro cuadrado	Número	2000	49	29	3	19
Incremento promedio anual neto en los últimos 10 años	%	2000	1.4	1.0	1.0	s/d
2. Empleo						
Empleo civil total (E.C.T.) ²	Miles	2000	37,771	135,208	14,910	187,889
Agricultura	% del E.C.T.	2000	17.5	2.6	3.3	¹⁰
Industria	% del E.C.T.	2000	26.9	22.9	22.6	¹⁰
Servicios	% del E.C.T.	2000	55.2	74.5	74.1	¹⁰
3. Producto Interno Bruto (PIB)						
A precios y tipo de cambio corriente	Miles de mill. USD	2000	573.9	9,810.2	700.6	11,084.7
Per cápita	USD\$	2000	5,903	35,619	22,768	27,471
A precios corrientes utilizando PPC corrientes ³	Miles de mill. USD	2000	889.8	9,810.2	861.5	11,561.5
Per cápita	USD	2000	9,152	35,619	27,998	28,652
Crecimiento promedio anual del volumen durante los últimos cinco años	%	2000	5.5	4.1	3.9	s/d
4. Formación bruta de capital fijo (FBCF)						
	% del PIB	2000	22.7	21.8	20.8	10
Maquinaria y equipo	% del PIB	2000	10.2 (99)	...	7.0 (97)	¹⁰
Construcción residencial	% del PIB	2000	4.4 (99)	4.0	4.6	¹⁰
Crecimiento promedio anual del volumen durante los últimos cinco años	%	2000	7.1	4.3	3.1	s/d
5. Tasa bruta de ahorro ⁴						
	% del PIB	2000	20.6 (99)	17.7	23.7	10
6. Gobierno general						
Gasto corriente en bienes y servicios	% del PIB	2000	9.0	13.7	18.6	¹⁰
Erogaciones corrientes ⁵	% del PIB	2000	17.7 (99)	33.9 (96)	41.9 (98)	¹⁰
Ingresos corrientes ⁶	% del PIB	2000	19.7 (99)	32.4 (96)	42.7 (98)	¹⁰
7. Apoyo neto oficial al desarrollo						
	% del PIB	2000	...	0.10	0.25	10
8. Indicadores de estándares de vida						
Consumo privado per cápita utilizando PPC corrientes ³	USD	2000	6,188	24,429	15,254	¹⁰
Automóviles particulares por cada 1,000 habitantes	Número	1999	98	767 (98)	450 (97)	¹⁰
Suscriptores a Internet por cada 100 habitantes	Número	2000	1.9	18.2	20.2	¹⁰
Aparatos de televisión por cada 1,000 habitantes	Número	1998	272 (97)	817 (97)	717 (97)	¹⁰
Médicos por cada 1,000 habitantes	Número	1999	1.7	2.7 (98)	2.1	¹⁰
Mortalidad infantil por cada 1,000 nacimientos	Número	1999	14.5	7.2 (98)	5.3 (98)	¹⁰
9. Precios y salarios (Crecimiento promedio anual durante los últimos cinco años)						
Salarios (remuneración o tasas, según disponibilidad)	%	2001	...	3.1	1.6	s/d
Precios al consumidor	%	2001	13.7	2.5	1.9	s/d
10. Comercio exterior ⁷						
Exportación de bienes, fob	Mill. USD	2000	166,455	781,918	278,025	1,226,398
Como % del PIB	%	2000	29.0	8.0	39.7	¹⁰
Crecimiento anual promedio durante los últimos cinco años	%	2000	15.9	6.0	7.8	s/d
Importación de bienes, cif	Mill. USD	2000	174,458	1,259,297	240,285	1,674,040
Como % del PIB	%	2000	30.4	12.8	34.3	¹⁰
Crecimiento anual promedio durante los últimos cinco años	%	2000	19.2	10.3	7.9	s/d
11. Reservas oficiales totales ⁸						
	Mill. SDR	2000	23,156	44,080	20,493	87,729
Como proporción de la importación mensual promedio de mercancías	Proporción	2000	1.6	0.4	1.0	

Fuente: Elaborado por Ángel Mercado Moraga a partir de OCDE, 2004, con base en las siguientes fuentes y bases de datos:

Notas:

1. Salvo los casos que se señalan, la información corresponde al año 2000.
2. De acuerdo con las definiciones utilizadas en OCDE, *Labour Force Statistics*.
3. PPC= paridad de poder de compra.
4. Ahorro bruto= ingreso nacional bruto disponible menos consumo privado y del gobierno.
5. Erogaciones corrientes= consumo final del gobierno general más subsidio, más ingreso de propiedades, más impuestos corrientes sobre el ingreso, la riqueza, etcétera, más prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie, más otras transferencias corrientes.
6. Ingresos corrientes= superávit de operación, impuestos sobre producción e importaciones más ingreso de la propiedad, más impuestos corrientes sobre ingreso, la riqueza, etcétera, más contribuciones sociales más otras transferencias corrientes.
7. A precios y tipo de cambio corrientes.
8. A final del año.
9. Elaborado con las columnas 1, 2 y 3.
10. Aunque es posible inferir este dato a partir de la información por país consignada en el cuadro, se omite por considerarlo de escasa relevancia en el nivel agregado (AMM).

Población y Empleo: OECD, *Labour Force Statistics*.

PIB, FBCF y Gobierno general: OECD, *Annual National Accounts*; OECD *Economic Outlook* and OECD *Historical Statistics*.

La cuenta del gobierno general para Estados Unidos es presentado con base en 1968 SNA.

Development assistance: DAC *journal* 2001.

Indicadores de estándares de vida: combinación de las publicaciones nacionales; bases de datos de la OCDE sobre salud y comunicaciones; *Yearbook of United Nations* y base de datos UNSTATS.

Precios y salarios, comercio internacional: OECD, *Main Economic Indicators*.

Anexo. Estadísticas urbanas de la región del TLCAN

	Unidades	Año de referencia	México 1	Estados Unidos 2	Canadá 3	Región TLCAN 4 ⁸
1. Población urbana ¹	% respecto a la población total	1990	72.5	75.2	76.6	74.7
		2000	74.4	77.2	77.1	76.2
2. Población residente en la ciudad capital	Miles	1999	17,900 ²	3,888 ³	1,097 ⁴	22,885
3. Población total de las concentraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes	Millones	1990	15.1 ²	27.6 ⁵	—	42.7
		2000	18.1 ²	29.7 ⁶	—	47.8
		2005	18.5 ²	30.5 ⁷	—	49.0
4. Tasa de crecimiento de las concentraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes.	%	1990-2005	1.4 ²	0.3 ⁹	—	—
				1.1 ¹⁰	—	
5. Porcentaje de las concentraciones urbanas con más de 10 millones de habitantes en 2000 respecto a la población total del país en el mismo año.	%	2000	18.6	10.8	—	11.8 ¹¹

Fuente: Elaborado por Ángel Mercado Moraga a partir de INEGI, 2003, *México en el mundo*,: 65-67 con base en WB. *World Development Indicators*, 2001, United States of America, 2001; ONU. *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*. United States of America, 2001.

¹ Residentes que habitan en todas las zonas definidas como áreas urbanas en cada país, según datos declarados por las Naciones Unidas.

² Ciudad de México.

³ Washington, D.C.

⁴ Otawa.

⁵ Comprende Nueva York (16.1 millones de habitantes) y Los Ángeles (11.5 millones de habitantes).

⁶ Comprende Nueva York (16.6 millones de habitantes) y Los Ángeles (13.1 millones de habitantes).

⁷ Comprende Nueva York (16.9 millones de habitantes) y Los Ángeles (13.6 millones de habitantes).

⁸ Elaborado con las columnas 1, 2 y 3.

⁹ Nueva York.

¹⁰ Los Ángeles.

¹¹ Resulta de dividir 29.7 millones de habitantes correspondientes a la ciudad de México, Nueva York y Los Ángeles, entre el total de la población de México, Estados Unidos y Canadá en el 2000, mostrada en el cuadro anterior.