

## Las políticas para el desarrollo regional de México en la fase de la globalización económica

*Francisco García Moctezuma<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la discusión sobre la cuestión regional parte de diversas aproximaciones conceptuales, entre ellas: i) las teorías del crecimiento y del desarrollo, ii) las transformaciones de los Estados nacionales, iii) las corrientes neoinstitucionales, y iv) las visiones del desarrollo sustentable. Tales planteamientos teóricos han posibilitado que, en la búsqueda de alternativas posibles dentro de la fase de la globalización económica, se esté trascendiendo a esquemas más integrales en el tratamiento de la problemática regional, a través de la concreción de políticas públicas en las cuales los agentes locales adquieren un papel protagónico en la promoción y aplicación de estrategias a efecto de insertar a sus regiones en la vía del desarrollo. Evidentemente, en este proceso algunos territorios tienen más éxito que muchos otros; las diferencias en este sentido hacen pensar que los esfuerzos invertidos no siempre son del todo eficaces para superar las condiciones de atraso, estancamiento o declive, según sea el caso, en un entorno de gran competencia y caracterizado por su alto grado de exclusión.

La fase de la globalización que distingue al capitalismo contemporáneo, con sus secuelas de insuficiente crecimiento y elevada vulnerabilidad externa para el caso de la economía mexicana, obliga a diseñar otros modelos que conlleven a superar la problemática que en los años recientes han afectado a nuestro proceso productivo y, en cuanto a las regiones, revertir las asimetrías que se han profundizado en las últimas décadas.

---

<sup>1</sup> Doctor en Economía  
Posgrado en Geografía, UNAM  
Tel. (55) 54 45 93 33  
franciscogm@correo.unam.mx

## I. HACIA EL DESARROLLO REGIONAL ANTES DE LA GLOBALIZACIÓN

Aún cuando la experiencia mexicana en la planeación del desarrollo tiene antecedentes que datan a 1930, año en que aparece la primera ley en la materia, no es sino hasta la década siguiente cuando se comienzan a promover y aplicar algunas políticas tendientes a acceder a la industrialización de determinados lugares, en virtud de la coyuntura generada por el conflicto armado que involucró a las principales potencias mundiales de ese entonces.

A partir del régimen alemanista, que inicia la etapa de los gobiernos civiles del México posrevolucionario, irán apareciendo programas con fuerte énfasis regional, en los cuales, sobre la base de un incuestionable papel rector del Estado, tratarían de sentarse los cimientos para dinamizar a la estructura económica local. La presencia de un Estado fuertemente centralista, que pretendía la focalización de la actividad económica con el objetivo de asegurar las mayores fuentes de empleo posible y disminuir los desequilibrios interregionales, se justificaba en virtud de que era el único agente capaz de realizar grandes inversiones (las más de ellas no recuperables en el corto o mediano plazos) y dada su función de garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Este tipo de institución conocida como Estado de Bienestar, conforme a los enfoques teóricos keynesianos predominantes en ese entonces, asumiría una función fundamental en la promoción del desarrollo económico general y de las regiones, en particular.

Con un objetivo que pretendía alcanzar un crecimiento lo más cohesionado posible de la economía nacional y que implicaba apoyar en gran medida a los territorios menos favorecidos por el desarrollo, tanto por cuestiones de eficiencia macroeconómica como por alcanzar una mayor equidad territorial, la presencia gubernamental se hacía notar mediante las inversiones federales dirigidas a ampliar la infraestructura del más variado tipo, aprovechando las características físicas locales y sus recursos naturales en posibilidad de explotar, además de sus cercanías o accesos a los centros productores, distribuidores y de consumo de importancia en relación con el territorio respectivo.

A la par de lo anterior, diversos instrumentos fueron habilitados para promover las inversiones privadas (nacionales y extranjeras), entre ellos los incentivos fiscales y diversos subsidios, sobre todo en los bienes y servicios suministrados por el mismo gobierno.

Aún cuando se aceptaba que el avance de una región dependía en gran medida de un dinamismo ajeno al territorio en cuestión, había cierta idea de que la situación interna podía influir en los esfuerzos para acceder al desarrollo. De ahí el énfasis en mejorar estas condiciones endógenas a efecto de evitar que se convirtieran en un lastre en ese sentido. De cualquier modo, la lógica predominante era hacer que una economía trascendiera de una etapa agraria a otra manufacturera o de servicios (Rostow, 1962). Al sector agropecuario se le asignó la función de subvencionar el crecimiento de otros sectores de la economía a través del abastecimiento asegurado de materias primas y alimentos a bajos precios

El incremento de la demanda externa en cuanto a determinados productos agropecuarios, privilegió a áreas muy localizadas del campo mexicano, las cuales volcaron su vocación productiva hacia el mercado exterior.

Ahora bien, las limitaciones en los recursos existentes obligaron a los tomadores de decisiones a concentrar dicha disponibilidad en sólo unos cuantos proyectos. En la selección de los mismos influyeron criterios del más diverso tipo, algunos de índole económica y social, además de otros más bien de orden político; en varios casos, la predilección del gobernante en turno hacia cierto proyecto y hacia la región a favorecer, determinaron el destino de las inversiones designadas para tal fin.

Algunos de los proyectos de mayor relevancia en las casi cuatro décadas consideradas, se encuentran señalados en el siguiente cuadro.

---

**CUADRO No. 1****PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL ANTERIORES A LA GLOBALIZACIÓN (1946-1982)**

---

Cuencas hidrológicas:

- Comisión del Papaloapan (1947)
  - Comisión del Tepalcatepec (1947)
  - Comisión del Río Fuerte (1951)
  - Comisión del Grijalva (1951)
  - Comisión del Valle de México (1951)
  - Comisión del Lerma – Chapala – Santiago (1951)
  - Comisión del Pánuco (1951)
-

Comisión del Río Balsas (1960)

Acapulco [destino turístico] (1950)

Comisión Intersecretarial del Valle del Yaqui (1951)

Programa de parques y ciudades industriales (1953)

Plan Chontalpa (1966)

Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970)

Plan Nacional de Centros de Población Ejidal (1971)

Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971)

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972)

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973)

Proyectos turísticos en Cancún, Huatulco y Bahía de Banderas (1973)

Establecimiento de polos de desarrollo en:

Lázaro Cárdenas – Las Truchas, Mich. (1973)

Peña Colorada, Col. (1974)

La Caridad, Son. (1974)

Centros de extracción petrolera en Tabasco, Campeche y Chiapas (1977)

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR (1977)

Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1977)

---

Nota.- Sólo se mencionan algunos de los proyectos más importantes del periodo, un listado más extenso puede encontrarse en: García M, 2005; 225-229.

Fuente: Elaboración propia.

Todos los proyectos llevados a cabo después de la Segunda Guerra Mundial y hasta el inicio de la década de los ochenta del siglo pasado, pueden circunscribirse dentro de las políticas regionales de primera generación (Moncayo, 2002; 31-32) las que, a través de la intervención protagónica del Estado central, se buscaba detonar el desarrollo mediante el impulso de ciertas actividades económicas en determinados territorios, y a la vez reducir visibles en el mosaico regional del país.

Los primeros esfuerzos partieron de experiencias exitosas aplicadas en Estados Unidos como la *Tennessee Valley Authority* (1933) y la *Appalachian Regional Comisión* (1965). En el contexto urbano fueron decisivos los logros obtenidos por la *New York Port Authority* y la *Grow Management* (la planeación metropolitana). No obstante, la predilección en la

planeación regional se centró en la alternativa de los *polos de desarrollo* que se multiplicaron, para el caso mexicano, en la década de los setenta.

La predominancia de un Estado de Bienestar junto con las funciones que se le asignaron para promover el desarrollo, entrarían en cuestionamiento durante los años setenta del siglo XX, en consonancia con la crisis de la economía capitalista mundial padecida a mediados de esa década.

## II. EL DESARROLLO REGIONAL A PARTIR DE LA GLOBALIZACIÓN

A partir de 1983, con la renovación previa de su estructura de mando al más alto nivel, México se insertó en el camino de las reformas de su economía, de acuerdo con las obligaciones impuestas por los organismos financieros internacionales y los centros económicos del capitalismo mundial. En pleno inicio de la fase de la globalización y en un contexto de crisis desatada por la enorme deuda externa, tales medidas tendrían diversas consecuencias, entre ellas el desmantelamiento de los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo seguido hasta ese momento y el decreciente papel conductor del Estado dentro del sistema económico. Los cambios estructurales aplicados en ese entonces y que para finales de la década cobrarían forma en un paquete de diez recomendaciones identificadas como el *Consenso de Washington* (Williamson, 1990), serían la base de la política económica conocida como *Neoliberalismo* (Harvey, 2007; 7).

Las condiciones económicas de las últimas décadas hasta llegar al presente, han orillado a que las regiones asuman una posición más proactiva en la búsqueda de su crecimiento y desarrollo, sobre todo aquellas que consideran tener un potencial favorable en ese sentido. En ese contexto, la aspiración hacia una mayor equidad territorial ha quedado sepultada al intensificarse las desigualdades regionales, en virtud de que las zonas económicas más atractivas o más competitivas recibirán mejores beneficios en el libre juego de las fuerzas del mercado.

La actuación del Estado en el desarrollo regional quedaría centrada en la promoción de sus territorios para atraer hacia ellos la inversión privada, además de la provisión de infraestructura y otros bienes y servicios públicos a efecto de generar un ambiente económico propicio.

Puesto que el capital privado tiene una tendencia casi natural de fluir hacia las economías más competitivas, en ciertas circunstancias se involucra en actividades de explotación de recursos naturales o de aprovechamiento de mano de obra barata, siempre y cuando ésta sea capaz de desempeñar las labores productivas a llevar a cabo. En tales casos, territorios que en el pasado no habían recibido la atención de la inversión privada, bajo los esquemas actuales de flujos de capital, pueden aspirar a ser receptores de los mismos y a superar las condiciones de atraso a las que han estado supeditados desde tiempo atrás.

En este orden de ideas, resulta evidente que las asimetrías regionales, lejos de revertirse en el corto o mediano plazos, tenderán a polarizarse aún más ante la ausencia de mecanismos correctores por parte del Estado.

Las actividades que en los últimos años han centrado el interés en el mundo de los negocios, más allá de las agroindustrias y de la maquila, se relacionan con aquellas ligadas a la innovación tecnológica, a la infraestructura de telecomunicaciones e información y a la generación de servicios avanzados. Al respecto, el paradigma de la acumulación flexible responde más a estas realidades, que alientan un pluralismo regional, en contraste con el inflexible y cada vez en mayor desuso sistema fordista de producción, vigente durante el siglo XX.

Los emplazamientos territoriales de la acumulación flexible, a saber: distritos industriales (en los cuales predominan firmas individuales especializadas) y *clusters* (concebidos como aquellas concentraciones geográficas de empresas interconectadas en un determinado sector con una fuerte competitividad ligada entre sí), llevan implícita la capacidad de innovación aunque también la cooperación entre las empresas involucradas.

La incertidumbre económica que ha envuelto al país desde los ochenta de la centuria pasada (la “década perdida”), seguida de la de los noventa (de “luces y sombras”) y que se ha extendido en este casi primer decenio del siglo XXI, ha obligado en todo este tiempo a los tomadores de decisiones del más alto nivel a emprender las cuestiones del crecimiento y del desarrollo a partir de las más variadas formulaciones macroeconómicas bajo el imperativo de la competitividad.

Al respecto, en los hechos se han relegado las tradicionales prácticas de planeación sectoriales y regionales, además de que se han descentralizado funciones que antes sólo realizaba el gobierno nacional, fortaleciéndose las funciones de las instancias estatales y municipales, en un proceso identificado como federalismo.

Aún cuando la legislación vigente en materia de planeación obliga a diversos órdenes de gobierno a encuadrar sus acciones para la obtención de resultados a través de planes y programas, a formularse inmediatamente después del inicio de su gestión, lo cierto es que dicha práctica resultó, en la gran mayoría de los casos, sólo inercial, sin mayor trascendencia en algún sentido, únicamente para cumplir el requisito establecido por la ley. En las evidencias documentales correspondientes (planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales, etcétera), las metas cuantificables y demás objetivos mensurables, se sustituyeron por generalidades y buenas intenciones que a menudo se confunden con lo abstracto.

Desde el gobierno federal se han emprendido en las últimas tres décadas, múltiples planes y programas, algunos de los cuales se encuentran enlistados en el cuadro siguiente.

---

**CUADRO No. 2**

**PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DURANTE LA GLOBALIZACIÓN  
(1983-2008)**

---

Programas de desarrollo de:

- Región Mar de Cortés (1983)
- Región Sureste (1983)
- Zona metropolitana de la Cd. de México y Región Centro (1983)
- Zonas Áridas (1983)
- Frontera Norte (1983)
- Reordenación henequenera y desarrollo integral de Yucatán (1984)
- Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas (1984)
- Cuenca de Coatzacoalcos (1984)

Planes de los estados de: BCS, Chis., Col., Dgo., Gro., Jal., Pue., SLP, Tamps. y Zac.

Programa de 100 ciudades (1992)

Procede (1992 - 2006)

Planes estatales de desarrollo (a partir de 1989 y renovándose cada seis años)

---

Programas de Desarrollo Rural Sustentable (PRODER's)  
México 2020, vertientes urbana y regional (1998)  
Ordenamientos territoriales: general, regional, local y marítimo (a partir de 1998)  
Plan Escalera Náutica del Golfo de California (2001-2006)  
Plan Puebla-Panamá (2000-2008), y su continuación bajo el nombre de  
Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008- )

---

Nota.- Sólo se mencionan algunos de los proyectos más importantes del periodo  
Fuente: Elaboración propia.

No obstante los gastos que tales proyectos han representado para el erario público, los resultados en la reconfiguración regional del país han sido muy marginales, con escasa incidencia en el amortiguamiento de los desequilibrios territoriales generados por los procesos propios de la globalización, entre ellos los detonados por las dinámicas propias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, por mencionar alguno. Las diferencias en cuanto al ingreso económico entre las entidades de la frontera norte en comparación con las del sur puede ser un primer referente al respecto.

A partir de la participación del capital privado, interno y externo, los gobiernos estatales del sur-sureste y los gobiernos de las naciones del istmo centroamericano, el gobierno mexicano trató de implementar un programa supranacional de desarrollo llamado Plan Puebla-Panamá, en el cual, considerando los recursos naturales y humanos se pretendía detonar sus potencialidades y reposicionar a esta macrorregión dentro del mapa económico mundial. La escasa inversión pública mexicana aunada a los intereses encontrados de los actores locales han aplazado la ejecución de los programas posibles a llevarse a cabo en este vasto territorio, algunas de cuyas zonas pueden considerarse como espacios de reserva susceptibles de ser explotadas por el capital (Gasca y Torres, 2006). Su continuador, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, recientemente establecido, pretenderá la inserción correspondiente.

Frente a un escenario cada vez más complejo, las actuaciones protagónicas de agentes locales provenientes del sector privado, gobiernos estatales y municipales, universidades y centros de investigación, entre otros, han abierto opciones en el desarrollo regional conocidas como políticas e instrumentos de segunda y de tercera generación (Moncayo, 2002; 47).



Ejemplos como las alianzas público-privadas que han dado lugar, por mencionar un caso, al complejo de alta tecnología en el estado de Jalisco (Palacios, 2008), orientado a la producción de bienes de alto valor agregado como alternativa para incrementar la competitividad exportadora de la región, constituyen experiencias exitosas que seguramente podrán multiplicarse en los siguientes años para otras regiones de México.

Por otra parte, el creciente interés de la sociedad en la problemática ecológica producida por la actividad económica y las exigencias de incorporar criterios de sustentabilidad al desarrollo han propiciado el diseño de marcos regulatorios para los sistemas productivos y de crecimiento social. En efecto, desde la década de los noventa de la pasada centuria se han establecido ciertos programas en la materia conocidos como ordenamientos, ya sean territoriales o ecológicos según la zona que comprendan, algunos de los cuales han trascendido para ubicarse en el marco legal de ciertas regiones del país. Con el objetivo de reconfigurar el uso y ocupación del territorio a efecto de coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y asegurar la viabilidad de la especie humana sobre el planeta, estos esquemas proponen alternativas al desarrollo cuya pertinencia podrá probarse en el mediano o largo plazos.

En los tiempos actuales, en el diseño y aplicación de las políticas para propiciar el desarrollo regional pueden identificarse tres componentes fundamentales: i) el político.- en donde además de pretender una modernización de la administración pública, descentralizar la toma de decisiones, se pretende construir una institucionalidad con fuerte énfasis en la cooperación y eficaz coordinación de los agentes públicos y privados; ii) el económico, en el cual, a través de ventajas comparativas y competitivas locales, se induciría a detonar el potencial endógeno; y iii) el ecológico, que a través de los ordenamientos territoriales se aseguraría el carácter sustentable del desarrollo.

## CONCLUSIONES

El relativo éxito de los proyectos regionales de primera generación se debió más al crecimiento de la economía mundial de mediados del siglo XX y hasta la década de los setenta, que a la dinamización generada por los planes ejecutados durante estos años.

En tales proyectos regionales, al dependerse en gran medida del Estado centralizador, se generaron distorsiones de diversa índole, entre tales, el paternalismo y el asistencialismo que de alguna manera sesgaron los resultados esperados.

Las políticas regionales intervencionistas, de primera generación, fueron sustituidas por los mecanismos descentralizadores y las acciones locales emprendidas para acceder a la vía del desarrollo.

Por su parte, las políticas catalogadas como de segunda y de tercera generación, que han aparecido a consecuencia de las transformaciones generadas en la fase globalizadora del sistema capitalista, por su naturaleza misma tendrán un impacto territorial muy localizado y, al no responder a un marco coherente para alcanzar la equidad regional, ahondarán las asimetrías inter e intra regionales.

En todo este orden de ideas y ante la reconfiguración de condiciones y actores claves del desarrollo regional, los desafíos para asegurar el porvenir son el aprovechamiento de sinergias y lograr afinar la coordinación entre los agentes nacionales y locales involucrados, entre las políticas sectoriales y territoriales resultantes, entre los tomadores de decisiones y la sociedad civil correspondientes, entre los marcos legales o normativos y las acciones operativas, entre la teoría y el pragmatismo, en fin.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguirre R. C. (2003). *Para comprender el mundo actual. Una gramática de larga duración*. La Habana, Edit. Juan Marinello.

Carrillo H., M. (2001). *La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México*, en Problemas del Desarrollo. México, UNAM, vol. 32, núm. 127.

García M., F. (2005). *El ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo en México: la macrorregión mexicana del Plan Puebla-Panamá*. México, UNAM (Tesis doctoral).

Gasca Z. J. y F. Torres, coords. (2006). *Los espacios de reserva en la expansión global del capital*. México, Plaza y Valdés editores.

- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Ediciones Akal.
- Moncayo J., E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile, ILPES – CEPAL (Serie Gestión Pública No. 27).
- Palacios, J. J. (2008). *Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México*. México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas No. 98).
- Rodríguez V. J. (2005). *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*. México, UNAM, (Tesis doctoral).
- Rostow, W. W. (1962), *The Process of Economic Growth*. New York, Norton.
- Williamson, J. (1990). *What Washington means by Policy Reform*. Washington, D. C. Edited by John Williamson.