

Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional

En los años recientes, se han profundizado las brechas económicas regionales como consecuencia de factores diversos, como el efecto desigual que la inserción externa está tendiendo en las entidades federativas, los impactos de la disminución de la extracción y transformación del petróleo, la inseguridad pública, el comportamiento diferenciado de la inversión privada y pública, así como las secuelas de los patrones históricos de la desigualdad regional, entre otros.

Cuadro 3. Participación de las regiones en el PIB nacional 1993, 2000, 2009 y 2016 (Porcentaje del PIB total)

Región	1993	2000	2009	2016
Estados Fronterizos	19.5	21.8	22.0	22.7
Noroeste	8.6	9.0	8.9	8.9
Norte	8.7	9.3	9.4	9.9
Noreste	8.2	9.0	9.8	10.0
Centro-Oeste	13.6	14.0	13.7	14.9
Centro-Este	37.5	36.8	35.5	35.5
Sur	5.1	4.6	4.2	3.7
Este	8.5	7.6	8.3	6.7
Península sin Campeche	1.6	1.7	2.2	2.4

Nota: Los totales no suman 100% por la desagregación regional utilizada.

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales, PIB por entidad federativa. Para 2015 y 2016 se considera la información del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE).

No todas las expresiones de la desigualdad regional evolucionan en la misma dirección y con el mismo ritmo pues, en algunos indicadores sociales se mantienen tendencias a la convergencia. Se constatan, sin embargo, trayectorias que en el futuro pueden profundizar aún más las brechas económicas estructurales, por lo que se postula que en los próximos años, será necesario intensificar

esfuerzos de política para acelerar el desarrollo de las entidades y regiones más rezagadas.

En años recientes, se impulsaron algunas iniciativas de desarrollo regional que deben ser valoradas, como la formulación de estrategias para las grandes regiones, y el lanzamiento de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Resulta pertinente recuperar estas y otras estrategias que ya cuentan con diferentes grados de avance tanto en consenso como en su ejecución e incluyen elementos de pronóstico¹.

La estrategia nacional de desarrollo debe considerar una ruta o escenario de convergencia de las regiones, que contemple no sólo un mayor crecimiento por habitante de los estados que se están rezagando, sino, énfasis explícitos en el desarrollo social, la sustentabilidad ambiental y otros factores de integración nacional (cuadro 2).

Perfil general de propuestas estratégicas

1. Perfilar y activar una estrategia nacional de alta intensidad para el desarrollo regional, que tenga prioridad política elevada, disponga de apoyo presupuestal preferente, y sostenga un esfuerzo de largo alcance para acelerar el desarrollo de los estados y regiones más rezagadas

Las tendencias recientes a la divergencia regional estructural suponen algo más que lanzar programas formales. Se deben formular, pero se impone ir más allá del tradicional protocolo jurídico-institucional

¹ La coordinación de CentroGeo - CONACYT, la Unidad de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y una amplia gama de expertos de diversas instituciones y entidades no gubernamentales, realizaron entre 2009 y 2010 un trabajo altamente colaborativo orientado a un ejercicio de prospectiva centrado en la temática relativa a la consolidación de una estrategia nacional para el desarrollo regional. Este ejercicio se retomó en el año 2012 en la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo territorial por parte de académicos, consultores y otros interesados.

Cuadro 4. Esquema comparativo de dos escenarios regionales a 2030

Escenarios tendenciales: probables	Escenario futurible: posible y deseable
El desarrollo regional empeoraría en:	El desarrollo regional presentaría avances muy relevantes en:
<ul style="list-style-type: none"> • Convergencias al interior de las regiones; • Condiciones ambientales; • Disponibilidad de agua; • Estado de derecho; • Divergencias entre regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convergencias relativas y absolutas entre regiones; • Convergencias intra-regionales; • Desempeño y condiciones ambientales; • Coordinación de los tres órdenes de gobierno; • Planeación territorial; • Participación social; • Convergencia en desarrollo humano.
Se mantendrían sin cambios sustantivos:	Avances relevantes en:
<ul style="list-style-type: none"> • Contención de la dispersión poblacional y territorios en pobreza extrema; • Coordinación de los tres órdenes de gobierno; • Planeación territorial; • Participación social; • Integración al mercado internacional; • Convergencias en desarrollo humano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración al mercado internacional; • Condiciones favorables de competitividad difundidas entre regiones; • Niveles de conectividad intra e interregionales; • Potencial de las ciudades intermedias; • Contención de la dispersión poblacional y territorios en pobreza extrema; • Estado de derecho.
Se presentarían mejoras en:	Persistirían, aunque atenuadas:
<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones favorables de competitividad; • Niveles de conectividad inter e intra-regionales; • Potencial de las ciudades intermedias a favor del desarrollo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presiones y estrés hídrico; • Brechas en desarrollo social.

Fuente: Elaboración propia, (2018).

para buscar algo similar a un “pacto regional”, establecer una agenda compartida para la renovación del federalismo y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para el desarrollo.

La estrategia nacional para el desarrollo regional requiere de una formulación y conducción compartida entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, con agendas compartidas orientadas por la cohesión social y territorial, con prioridades acordadas de temas, instrumentos y recursos.

Ante la crisis que enfrenta el federalismo, y la situación tanto de irresponsabilidad como de dispendio entre los gobiernos federales y estatales, una política regional de alta intensidad abre la oportunidad de cambiar las inercias y orientar mejor los recursos públicos para el desarrollo inter e intra-regional.

2. Mayor énfasis en las dimensiones territoriales de las políticas de desarrollo, y en las implicaciones inter e intra-regionales. En respuesta al creciente desequilibrio-desigualdad regional: el diseño de la estrategia nacional obliga a dar mayor énfasis a las dimensiones inter e intra-regional del desarrollo

- Mayores niveles de crecimiento del país con obligadas convergencias en las dinámicas regionales (inter e intra); una gama de variables son relevantes, sin embargo, la inversión y la productividad pueden ser las que mayor expresen las dinámicas de convergencia/divergencia.
- Índices de desarrollo humano crecientemente convergentes y en persistente fortalecimiento; obligado a una

escala municipal e inclusive complementar con variables insignia de marginación y dispersión geográfica.

3. Renovar enfoques en la inversión y los programas de infraestructura. Integración territorial a partir de una creciente ampliación y multiplicación de territorios, es decir, de espacios que presentan flujos que conectan, con la renovación del enfoque y reglas determinantes de los programas de infraestructura

Aunque sigue siendo necesario mejorar en cantidad y calidad las conexiones entre ciudades de alto dinamismo, ubicadas en las trayectorias de los grandes flujos comerciales y de servicios (especialmente turismo), donde sólo los costos y el volumen de flujos son los criterios rectores, se requiere pasar a la inclusión con la mayor prioridad a proyectos integrales que comprendan una gama de conexiones interurbanas combinadas con urbano-rurales, que signifiquen la emergencia o consolidación de zonas con cohesión territorial; donde los criterios son la evolución de cadenas de valor en todas sus modalidades, y la creciente accesibilidad de la población a servicios básicos e infraestructura.

4. Otorgar prioridad y dedicar más esfuerzos al sur-sureste. La reciente y lenta activación de las ZEE presenta el riesgo de replicar una modalidad de enclave; también también presenta una oportunidad para posicionar al sur-sureste en el centro de la estrategia nacional de desarrollo regional

Se requiere de una adecuada combinación de:

- ZEE basadas en detonar desarrollo regional en sus zonas de influencia.
- Las ZEE enmarcadas en las "Cinco iniciativas de acción conjunta regional sur-

sureste"² emergentes (consensadas en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) e insertas en el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del sur-sureste (FIDESUR)).

5. Desplegar una estrategia de adaptación con criterios regionales. Una estrategia diferenciada por regiones de adaptación a cambios ambientales y climáticos, de los residentes y de los previstos más probables según los escenarios regionales de cambio climático

Componentes:

- Acuerdos inter gubernamentales para la aplicación de una estrategia de adaptación.
- Alineada a la iniciativa: Agendas Biodiversidad-sectores.

Con tres temas prioritarios: i) tensión entre producción de alimentos y capital natural; ii) manejo de los recursos de agua y suelos; iii) protección de asentamientos y de la infraestructura.

*Autores principales:
Alejandro Mohar
Enrique Provencio*



² Las cinco iniciativas de acción conjunta regional sur-sureste son las siguientes: i) estrategia regional de atracción de inversión extranjera en cadenas globales de valor seleccionadas; ii) desarrollo del transporte marítimo intermodal en puertos seleccionados del sur-sureste; iii) programa de recuperación y desarrollo de las zonas cafetaleras del sur-sureste (tema regional); iv) programa regional de adaptación al cambio climático; v) paquetes integrados de proyectos de infraestructura carretera de enlace interurbano e integración rural-urbana

Referencias

- Aguilar, A. G. & López, F. M. (2014). La Periurbanización y los Retos de su Organización Territorial. En B. Graizbord (Ed.), *Metrópolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública* (pp. 61-102). México: COLMEX-CEDUA.
- Almejo, R., García, J. & Benítez, I. (2014). La urbanización en México 2010-2030: un esbozo de los retos y oportunidades asociados al crecimiento urbano y regional. En CONAPO (Ed.), *La situación demográfica de México 2014* (pp. 139-164). México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2014
- Benedict, M. A. & McMahon, E. T. (2006). *Green Infrastructure*. Washington D.C.: Island Press.
- Berdegúe, J. (mayo, 2016). Los vínculos Rural-Urbanos. En *Trabajo presentado en el seminario PUED (UNAM)-Rimisp-SEDATU*: UNAM, México.
- Berdegúe, J. & Meynard, F. (2012). Las ciudades en el Desarrollo Territorial Rural. En *Serie Claves para el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2017). *Estrategia Nacional Sobre Biodiversidad de México y su Plan de Acción 2016-2030*. Disponible en: <http://bit.ly/2vdkLRb>
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México: UNAM-PUED.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2017). *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030. México*: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Díaz, S., et al. (2015). The IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) Conceptual Framework - connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2015, 14, 1-16. Disponible en: <http://bit.ly/2wMTDID>
- DOF. (28 de septiembre de 2010). *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5160854&fecha=28/09/2010
- DOF. (30 abril de 2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- DOF. (28 de noviembre de 2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Orden Territorial y Desarrollo Urbano*. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

- Garza, G. (2010). La Transformación urbana de México, 1970-2020. En G. Garza & M. Schteingart. (Coords.), *Los Grandes Problemas de México II. Desarrollo Urbano y regional* (pp. 31-86). México: COLMEX.
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales. México*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- ITAAE. (s.f.). *Banco de Información Económica (BIE)* [Archivo de Datos]. México: INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Kaly, U.L., Pratt, C.R. & Mitchell, J. (2004). *The Demonstration Environmental Vulnerability Index (EVI) 2004* (SOPAC Reporte Técnico 384). Disponible en: <http://islands.unep.ch/EVI%202004%20Technical%20Report.pdf>
- Knoema. (2011). *World Data Atlas: Road Density – Countries ranking*. Disponible en: <https://knoema.com/atlas/ranks/Road-density>
- Luiselli, C. (2016). Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Luiselli, C. (2016a). *Informe sobre el Grupo de Diálogo Rural sobre Ciudades Pequeñas*. RIMISP.
- Maderuelo, J. (Ed.). (2008). *Paisaje y territorio*. Madrid: ABADA Editores.
- MEA. (2005). *Evaluación de los ecosistemas del milenio*. Disponible en: <http://bit.ly/2xyUKIT>
- Pemex. (s.f.). *Plan de Negocios 2017-2021*. Disponible en: http://www.pemex.com/acerca/plande-negocios/Documents/plannegocios-pmx_2017-2021.pdf
- Quadri, G. & Quadri P. (2016). *México: Un Estado sin Tierra*. México: MAPorrúa
- Rimisp. (2017). De qué hablamos cuando hablamos de "territorios funcionales". Disponible en: <http://rimisp.org/noticia/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-territorios-funcionales/>
- SCT. (2014). *Anuario estadístico: sector comunicaciones y transportes 2014*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/48042/Anuario_Estadistico_Sector_Comunicaciones_y_Transportes_2014.pdf
- SEDESOL-CONAPO. (2012). *El SUN a 2012 y sus proyecciones. Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. México: CONAPO.
- SEDESOL. (2012). *Estrategia Territorial Nacional*. México.
- SENER. (2016). *Estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129248/20160829_Documento_Estrategia_para_comentrios_del_CCTE.pdf

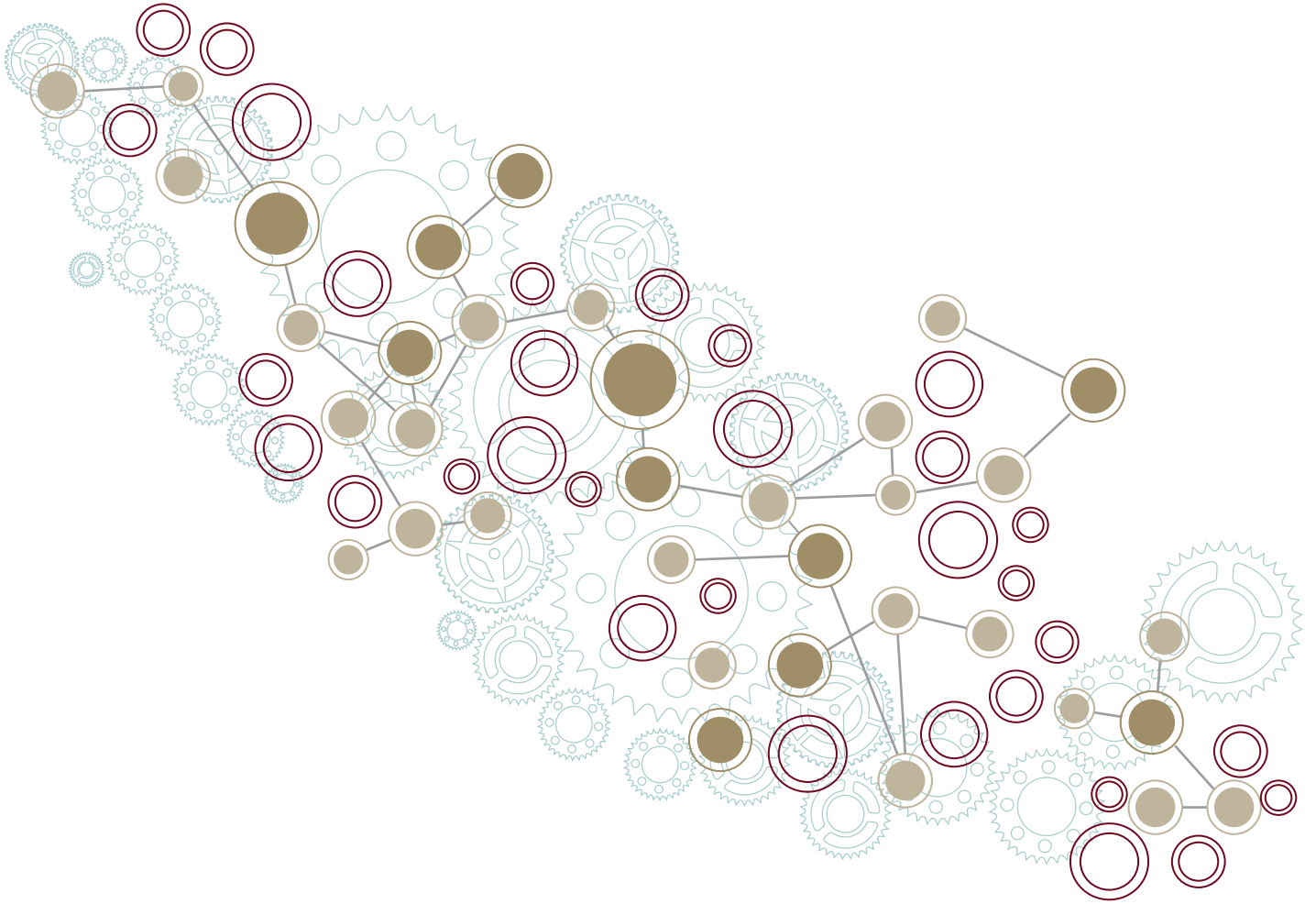
SENER. (s.f.). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2017-2031*. Disponible en: <http://base.energia.gob.mx/prodesen/PRODESEN2017/PRODESEN-2017-2031.pdf>

SENER. (2017). *Reporte de Avance de Energías Limpias*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232624/Informe_Renovables_2016_12062017.pdf

Soloaga, I. (2015). *Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales*. RIMISP, Mimeo.

Soloaga I. & Yúnez, A. (2013). *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en territorios funcionales: 2005-2010* (Documento de Trabajo No. 25). Santiago de Chile: RIMISP. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1380112104Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285