

56  
2Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Análisis de los Planes y Políticas de  
Desarrollo Regional del Gobierno Federal  
en México de 1977 a 1987**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA**

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P r e s e n t a:

**GERARDO TAPIA ZUÑIGA**



México, D F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL.

	Pags.
INTRODUCCION.....	1
C A P I T U L O I	
1.- CONSIDERACIONES TEORICAS DEL DESARROLLO REGIONAL...	
1.1 ENFOQUES CLASICOS.....	8
1.2 APORTACIONES Y TENDENCIAS CONTEMPORANEAS.....	13
1.3 LA TEORIA DEL DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO,.	19
C A P I T U L O II	
2.- LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL	
2.1 MARCO TEORICO DE LA PLANIFICACION.....	34
2.2 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL.....	50
2.3 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.....	56
C A P I T U L O III	
3.- PLANES Y POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL DEL GOBIER NO FEDERAL EN MEXICO DE 1977 A 1987.	
3.1 PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL DEL- GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.....	63
3.2 PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL DEL- GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.....	115
C A P I T U L O IV	
4.- EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PLANES Y POLI TICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1977 A -- 1987.	
4.1 LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROGRAMAS DEL DESA - ROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1977 A 1982.....	129

PAGS.

4.2 LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROGRAMAS DE DESA- RROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1982 A 1987 ...	169
--	-----

C A P I T U L O V

5.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

5.1 CONCLUSIONES.....	186
5.2 PERSPECTIVAS.....	199

## INTRODUCCION

En la actualidad, el tema del desarrollo se encuentra en el primer plano del pensamiento, ya no sólo económico, sino político, social y cultural de todos los países. Las cuestiones relativas al mismo, revisten vital significado tanto en las naciones que aspiran alcanzar mejores niveles de bienestar, como aquéllos que son puntal en el desarrollo social. Sin embargo, la dimensión y significado del propio concepto de desarrollo, puede variar e incluso oponerse tanto como posiciones ideológicas puedan asumirse. Cada interpretación de la realidad social de una formación particular o región, obligan a una teoría.

No obstante, hoy se definen más claramente dos tendencias plenamente identificadas que ofrecen su teoría y praxis para el desarrollo de las naciones, sustentadas en una vasta bibliografía: capitalismo o socialismo.

Por lo anterior, en este trabajo desde un principio se adopta lo que se considera un íntegro concepto de desarrollo. Coincide con Osvaldo Sunkel y Pedro Paz al definir al desarrollo como "un proceso de cambio estructural y global, y que consiste en la necesidad de superar el estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento, y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de

la respectiva sociedad." (1)

Un planteamiento de esta naturaleza implica, entre -- otras cosas, considerar o sumar de una manera más clara el - concepto de región toda vez que así como se presentan profun- das diferencias entre países, también hay graves desequili- brios entre un espacio geográfico y otro dentro de una misma formación social, que de igual manera aspiran a una total in- tegración al proceso de desarrollo.

En este sentido, cuando leemos o escuchamos la palabra- REGION inmediatamente la relacionamos con un lugar de caracte- rísticas geográficas homogéneas, y es cierto, pero cuando- hablamos de región y pensamos en población, actividades eco- nómicas, organización política, costumbres, tradiciones, etc. entonces se presenta complejo, y más aún si se entiende como estrategia para su desarrollo. De esta manera aquí se desea asumir una definición que implique todas las esferas del que hacer humano, físicas e históricas de una región; una región es una área geográfica cuyas condiciones físicas y naturales son homogéneas pero no determinantes, sobre la cual habita - una sociedad particular resultante de su propio proceso his- tórico, con actividades económicas similares, con situacio- nes sociales y políticas comunes, con una cultura que la di- ferencia y une; este marco le da una condición de desarrollo

---

(1) Sunkel, O. y Paz, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamerica- no y la Teoría del Desarrollo. Siglo XXI Editores. 1979. pp. 37. México.

que le demanda satisfacciones propias.

Para la División de Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el desarrollo regional es "un proceso que afecta determinadas regiones cuya magnitud abarca todas las actividades en sus múltiples interrelaciones y donde influyen notablemente las características y recursos naturales. Al igual que el desarrollo nacional, el desarrollo regional se logre mediante cambios estructurales en todas sus esferas; en la economía de la región, en sus actividades sociales y culturales de sus habitantes, en la estructura del uso de la tierra, en el sistema de asentamiento, en la organización institucional, y en la capacidad administrativa." (2)

Por otra parte, es importante señalar que tanto el desarrollo nacional como el regional debe estar organizado para el futuro siguiendo una política firme, de tal manera que se logren los objetivos y metas deliberadamente establecidos. El instrumento más idóneo para este propósito es la planificación. En este trabajo se define a la planificación como un proceso histórico, general, permanente, sostenido, inducido, deliberado, de cambio estructural e institucional, para ordenar racionalmente los recursos de una nación hacia las finalidades de desarrollo basadas en las necesidades sociales y

---

(2) ILPES. Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI Editores. Segunda Edición. México 1980.- pp. 26

limitadas.

Bajo la égida de estos tres conceptos: desarrollo, región y planificación, este trabajo pretende realizar un estudio de los planes y políticas de desarrollo regional que el Gobierno Federal de México ha instrumentado de 1977 a 1987.- En estos últimos diez años, los complicados problemas económicos, políticos y sociales relativos al proceso de desarrollo de nuestro país, han ocupado el centro del interés del Gobierno Federal con sorprendente rapidez. En consecuencia, se han presentado diversas políticas concernientes a la búsqueda de soluciones de los fenómenos de nuestro atraso y el logro de los fines de nuestro desarrollo.

Así, durante las administraciones de José López Portillo y Miguel de la Madrid, Presidentes de la República, han instrumentado, como no se había hecho anteriormente, un sistema nacional de planeación, con dimensiones en lo social, lo político, lo económico y administrativo, sustentado en reformas emprendidas, que constituye un intento de estos regímenes para dar coherencia a su acción gubernamental con su filosofía política y su proyecto nacional a largo plazo. A su vez, este sistema define niveles de acción dentro del sector público en lo global, en lo sectorial y en lo regional.- Referente al nivel regional, durante estos periodos de gobierno, por primera vez se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral. Así se habla ya de una planeación del desarrollo regional en las



que se contemplan, en el ámbito espacial, las metas y propósitos de la estrategia global e integral del desarrollo.

Para realizar un análisis crítico de los planes y políticas de desarrollo con dimensión regional durante este período, se ha organizado este trabajo de la siguiente manera:

En el primer capítulo se abordan las más importantes -- consideraciones teóricas del desarrollo regional. Cabe señalar que este marco está en plena formación en virtud de su creciente validez. Se inicia con un estudio de los enfoques clásicos que dieron origen a la preocupación por el nivel regional del desarrollo, y que sin duda alguna ofrecen elementos de juicio para la conceptualización y marco de referencia para una teoría más acabada.

Se continúa con la presentación de las aportaciones y tendencias contemporáneas que han afinado la teoría del desarrollo regional ampliando sus supuestos y criterios que dan al enfoque amplitud para la interpretación de los problemas de carácter regional.

Este capítulo termina con un estudio de la teoría del desarrollo regional polarizado, por ser el que mas ha influido recientemente en las políticas de desarrollo de países con un alto grado de diferencias regionales, tal es el caso de México. De aquí es el porqué se estudia por separado sus fundamentos y aspectos más relevantes de este enfoque en la política de desarrollo y los sistemas formulados para la crea

ción de polos de desarrollo.

En el capítulo 2, se estudia a la planificación del desarrollo regional, no sin antes establecer un marco teórico de la planificación, de tal manera que se permita manejar - los conceptos básicos que en este sentido se han formulado. - Se destaca la importancia y experiencia que la planificación ha tenido en los últimos años. Así como diferenciar los tipos formulados para distintos propósitos ideológicos de desarrollo. Finalmente en este capítulo se hace un análisis de - la planificación del desarrollo en México, para conocer nuestro proceso de cambio organizado, las experiencias y resultados tanto en su nivel global como regional.

En el capítulo tercero se hace un análisis de las políticas y planes de desarrollo regional que se han observado - en los últimos diez años por el Gobierno Federal. Se hace referencia a la política de desarrollo regional, a los criterios de regionalización del país, a los objetivos y metas - planteadas, a las reformas constitucionales y administrativas con fines planificadores, al papel de las instituciones, a la participación de los sectores social y privado, y se - presenta una evaluación de los resultados de aquellos programas con mayor influencia en el nivel regional de la política de desarrollo.

En el cuarto capítulo se estudia el papel de la empresa pública en los planes y políticas de desarrollo regional en-

los últimos diez años, pues estas instituciones han representado en el desarrollo nacional uno de los instrumentos vá lidos para orientarlo, y que dan al Estado Mexicano un perfil de economía mixta que le permite actuar compulsivamente en la búsqueda de soluciones de los más destacados desequili brios de su desarrollo. Se estudia aquí, fundamentalmente la participación de las Empresas Públicas consideradas estraté gicas en los problemas regionales.

Finalmente, se ofrecen las conclusiones del análisis - desde un punto de vista crítico, que permita plantear en base a la experiencia, las perspectivas que podrían instrumentarse para una planificación del desarrollo regional de mayo res alcances, donde la empresa pública tenga un papel influ yente.

Un estudio de esta naturaleza colabora a definir un mar co teórico y práctico orientado a superar las profundas y - lamentables diferencias que se presentan entre una región y - otra en nuestro país.

## C A P I T U L O I

### 1. CONSIDERACIONES TEORICAS DEL DESARROLLO REGIONAL.

#### 1.1 ENFOQUES CLASICOS.

#### 1.2 APORTACIONES Y TENDENCIAS CONTEMPORANEAS.

#### 1.3 LA TEORIA DEL DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO.

## C A P I T U L O I

### 1. CONSIDERACIONES TEORICAS DEL DESARROLLO REGIONAL.

#### 1.1 ENFOQUES CLASICOS.

El primer economista que habla en términos regionales - del desarrollo es Alfred Weber (3) al intentar la construcción de una teoría de la localización y que consiste en el establecimiento de regularidades válidas para la orientación de la industria de acuerdo a su localización.

Según Weber, hay tres elementos que determinan la distribución regional de la industria; los costos de transporte, los precios de la materia prima y los costos del trabajo. En el desarrollo de su teoría presenta la posibilidad de tres - lugares en cuanto a la orientación regional.

- a.- el lugar del consumo.
- b.- el lugar del trabajo más barato.
- c.- el lugar de los yacimientos de la materia prima.

Este es un triángulo en el que se establecen varias posibilidades de encontrar la mejor localización de un grupo - homogéneo de actividades económicas.

---

(3) Weber, Alfred, Ob. Cit. en Ensayos sobre Planificación - Regional del Desarrollo. I.L.P.E.S. Siglo XXI Editores. México 1980 pp. 51

El otro factor de orientación regional que introduce Weber es la tendencia de la aglomeración que consiste en operar con las ventajas económicas de escala y a las externas, es decir, estratos en los que se desarrollan diversas actividades industriales y agrícolas.

Continuando con la tradición de la teoría general, Oscar Englander (4) estableció su enfoque del TRAFICO DE BIENES que a diferencia de Weber se acerca mas al análisis de los casos específicos; para él el primer problema a investigar es el aspecto espacial de la producción primaria y después la producción especializada; introduce factores económicos tales como la agricultura, la minería, las manufacturas, etc.

Hans Ritscht (5) planteó que todas las teorías elaboradas hasta entonces (1927) trataron el problema de la localización desde el punto de vista estático, por lo que incluye el término de movimiento de la formación de las localizaciones; primeramente señaló la necesidad de examinar las determinaciones de los depósitos de materias primas (fuerza motriz), de los mercados y de los lugares de trabajo, al mismo tiempo que el lugar de la producción industrial y agrícola,

---

(4) Englander, Oscar H. Algunas ideas sobre Regionalización-Geográfica Económica en México. Comisión Nacional de Salarios Mínimos. México 1968.

(5) Ritscht, Hans. Latin American Cities. La Haya 1962. pp.473 Ob. Cit. por Eduardo Neira Alba en La Regionalización de América Latina ILPES. Siglo XXI Editores México 1980 pp.73

es decir, colocar el total de la producción industrial en un círculo económico al cual lo define como la unión y entrelazamiento económico de las economías individuales. El crecimiento del círculo económico se basa en el desarrollo de las vías de comunicación; es factor fundamental la disminución de los costos de transporte y el aumento de la capacidad de traslado de los bienes.

El sueco Bertil Ohlin (6) es de los primeros que hablan del comercio interregional. Entiende por región a una zona dentro de la cual existe una movilidad ilimitada de los factores y de los productos. El motivo para el comercio entre las distintas regiones lo constituye la relativa escasez de los factores de la producción. Toda región emplearía en primer lugar aquellos factores y materias primas más abundantes dentro de la región, importando solo las que escasean.

August Losch (7) es quien contribuyó determinadamente a la teoría de la localización al plantear un enfoque conjunto de la economía. La orientación de la economía para él se encuentra en el transporte y la producción; su noción de región parte de la premisa de frontera económica: las regiones económicas son espacios de mercado circundados por fronteras.

---

(6) Bertil G. Ohlin. Interregional and international trade. - Ob. citada por J. Hilhorst en su Teoría de Desarrollo Regional. ILPES. pp. 55

(7) Losch, August. Economía de la Localización. Ob. Cit. por Martínez Hernández José. en Teoría Económica Regional. - Tesis. Facultad de Economía. UNAM pp. 71

A partir de la obra de Losch se inicia un mayor interés por los problemas regionales.

Entre 1948, año en que Hoover (8) escribió su obra *The Location of Economy Activity*, y 1956 en que Issard (9) publicó su obra *Location and Espace Economy*, se producen una serie de aportaciones al enfoque clásico de la teoría del desarrollo regional; en este período se desarrolla el enfoque multiplicador internacional e interregional como instrumento de análisis empírico y relaciona este concepto con el de base económica definido como una región de grupos de industrias dedicadas a exportar bienes de una región a otra.

Issard planteó la necesidad de integrar las distintas contribuciones en una teoría general de la localización, después del análisis las aportaciones realizadas propone la utilización de los instrumentos que le parecen como adecuados, tales como la participación de otras disciplinas como la sociología, la geografía, la ciencia política, la antropología y la planeación, para ello es necesario elaborar una teoría general de la estructura y funcionamiento social, político y económico de las regiones con los elementos más importantes de las diversas disciplinas y desarrollando su aspecto regional.

- 
- (8) Hoover, K.M. Problemas en el Estudio del Crecimiento Económico. Ob. citada por Martínez Hernández José. Tesis Fac. Eco. UNAM. pp. 80
- (9) Issard, Walter. Métodos de Análisis Regional. Ed. Ariel. Barcelona 1971.



Algunas consideraciones críticas que se pueden ofrecer de estos enfoques son los siguientes:

a.- La literatura de esta teoría presenta modelos que tienen como punto de partida el absurdo de una economía en la que todos los factores están en efecto congregados en un mismo punto.

b.- Las estructuras locacionales se transforman influenciadas por la acción combinada de dos fuerzas que tienen distintos orígenes; por un lado las innovaciones, por el otro el cambio de énfasis de las actividades elementales en el mercado y en los servicios.

c.- La ubicación, la magnitud, la organización y el grado de avance técnico de una área de mercado, determina el uso del espacio y el aprovechamiento que se hace de sus cualidades físicas en toda la esfera de influencia del mercado en cuestión.

d.- Las teorías burguesas de la localización se han ocupado de la determinación teórica, de la ubicación de la producción, olvidando la situación concreta de la realidad de las relaciones económicas y sociales.

e.- Al surgir las teorías de la localización de inicio tocaban por separado las diversas ramas económicas, en particular la agricultura y la industria.

f.- La más grave limitación en este enfoque, es no considerar el proceso histórico que cada región tiene. Este

deja sin posibilidades de diagnosticar la situación de cada región y la necesidad de satisfacer sus propias demandas de desarrollo.

g.- No toma en cuenta aspectos sociológicos y culturales de las regiones, pues se fundamenta exclusivamente en algunos aspectos de su economía.

#### 1,2 APORTACIONES Y TENDENCIAS CONTEMPORANEAS.

La Teoría de la dominación y la teoría de las instituciones sociales, son enfoques que presuponen que se ha descuidado el aspecto de la estructura espacial industrial, es decir, las zonas de inmigración o zonas de dispersión. La teoría de la dominación basada en algunos postulados de Francois Perroux (10), llama la atención el hecho de que en el mercado siempre existieron partes que dominan y otras que son dominadas; unas que ocupan una posición privilegiada y otras que dependen de ellas. Las discrepancias en la distribución del poder adquisitivo o las diferencias en la participación relativa de las partes interesadas en el mercado condicionan una diferenciación entre zonas activas y pasivas.

Los dos tipos regionales de progreso y estancamiento están supeditadas a un proceso de desarrollo común. Myrdal (11) estableció este nexo casual en su teoría de las casuali

(10) Perroux, Francois. La Noción de Polo de Crecimiento en la Economía del Siglo XXI. Ariel. Barcelona 1964. pp.60

(11) Myrdal, Gunnar, Teoría Económica y Subdesarrollo Regional. F. CE. México, 1968. pp. 84

dades acumulativas, las cuales partiendo de centro de transacciones ejercen una influencia sobre las regiones periféricas.

De estas observaciones. Myrdal ha derivado su teoría del BACK/WASH (efecto de la eroción), es decir, el hecho que los factores móviles de la producción (trabajo y capital) emigran de las zonas de dispersión (área geográfica que se caracteriza por ser de emigración rural y tener actividades económicas de baja productividad). contribuyen a estimular el desarrollo de las zonas aglomeradas (área geográfica en la que se localiza el fenómeno de aglomeración económica y a la cual generalmente se dirigen fuertes corrientes de población migrante), mientras tanto, las primeras se empobrecen, convirtiéndose en zonas de estancamiento.

La acción se agrava por que la acción del back-wash effect es inevitable. Puede presentarse también el caso inverso en el cual las regiones adelantadas no empobrecen a las regiones de estancamiento, sino estimulan su desarrollo, como en el caso de los SPREAD EFFECT (efecto de irradiación que consiste en la estimulación económica que proporciona una zona de aglomeración a otra de dispersión. Estos estímulos se manifiestan a través de brindar la oportunidad de una creciente y altamente productiva especialización de las actividades realizadas en las zonas de dispersión) de Myrdal. Se presenta siempre debido a la gran demanda de la zona de aglomeración, ya sea de productos agrarios o materias requeridas

por la industria. Por lo general, los back-wash effect predominan sobre los spread-effect, de tal manera que la influencia de estos no llegue a percibirse, así en una economía desarrollada se reducirán las disparidades regionales mientras que en un país pobre se agravarán aún más.

La Teoría de las Instituciones Sociales no conforme con la interpretación presentada por la teoría de la dominación, encuentra en un nivel más profundo de las casualidades que - lo principal de los back-wash effect radica en las instituciones sociales como elementos retardantes de todo desarrollo económico; pertenecen al orden social de una época pre-industrial y están aniquiladas debido a su aislamiento del desarrollo en el mundo exterior, y han traído una escisión entre el orden social y económico tradicional propio de la era industrial. Este dualismo en la economía y la sociedad constituye el principal elemento retardador para conexión de las regiones de estancamiento con el desarrollo de las regiones de progreso. La supervivencia de este orden social está estrechamente relacionada con los intereses creados, los cuales se ven amenazados por la presión ejercida por las dependencias tradicionales y principalmente con la incapacidad de poder arreglarse en un mundo inseguro y lleno de incertidumbre.

La Teoría de la BASE-EXPORTACION está representada principalmente por Douglas C. North (12) que considera que tanto

(12) North, Douglas C. Teoría de la Localización Regional y - Crecimiento. Ob.cit. por Martínez Hernández José. Tesis. Fac. Eco. UNAM. pp. 67

la teoría de la localización como la teoría del crecimiento-económico regional han descrito una secuencia típica de las etapas a través de las cuales las regiones avanzan en el curso de su desarrollo, sobre todo con las aportaciones de Edgar Hoover. Esta secuencia es de la siguiente manera:

a.- "La primera etapa en la historia económica de la mayoría de las regiones es de una economía de subsistencia, autosuficiente en la que hay poca inversión.

b.- Con el mejoramiento en el transporte la región desarolla un comercio especializado local.

c.- Con el incremento del comercio interregional, una región tiende a avanzar a través de una sucesión de cultivos agrícolas de explotación extensiva a la producción cerelícola y frutícola, lechera y horticultura.

d.- Con una población incrementada y con rendimiento de creciente en la agricultura y otras actividades extractivas, una región se ve obligada a industrializarse.

e.- Una etapa final de crecimiento regional se alcanza cuando una región se especializa en industrias terciarias - que producen para exportación. Tales regiones exportan a regiones menos avanzadas capital, personal calificado y servicios especiales." (13)

La Base-Exportación juega un papel vital en la determi-

---

(13) Idem. pp. 48

nación del nivel de ingresos absolutos y per cápita de una región. Mientras las retribuciones a los factores de la producción en las industrias para el bienestar de esas regiones, - es el caso del efecto directo menos recomendable que el indirecto.

Las causas del crecimiento de una región están vinculadas al éxito de sus exportaciones y pueden tener lugar como un resultado de las mejoras en la posición de exportaciones relativas para áreas competitivas o como resultado del desarrollo de nuevas exportaciones.

North concibe que gracias a su teoría las diferencias - entre las regiones cuya base-exportación consta primeramente de bienes de consumo acabado y de bienes de producción manufacturada terminada, llegaran a ser menos pronunciadas y mas equitativas.

Las proposiciones mas destacadas de esta teoría son:

a.- Para los propósitos de los economistas el concepto de una región debería de ser redefinido para señalar el enlace unificador alrededor de la región y mas allá de similitudes geográficas y con relación a una base-exportación común.

b.- El éxito de la base-exportación común ha sido el - factor determinante en la tasa de crecimiento de las regiones.

c).- La importancia de la base-exportación es el resultado de su papel primario al influir en el nivel de ingresos

absolutos y per cápitas de una región, y por lo tanto en la determinación de la cantidad de actividad secundaria y terciaria residencial que se desarrollará.

d.- Algunas regiones por las ventajas locacionales, han desarrollado una base-exportación de productos manufacturados, pero esta no es una etapa necesaria para el crecimiento sostenido de todas las regiones.

e.- El crecimiento de las regiones ha tenido tendencias desiguales. Un incremento en la demanda para las exportaciones de la región ha resultado en un efecto múltiple, induciendo a la inversión creciente no sólo en la industria de exportación, sino en todas las otras clases de actividades económicas.

f.- En cuanto al ingreso de una región crece, los ahorros locales tenderán a derramarse en nuevas clases de actividades que al principio satisfacerán la demanda local, pero al final algunas de ellas llegarán a ser industrias de exportación.

La Concentración del Progreso Técnico y el Desarrollo Regional, es la tesis planteada por Anibal Pinto (14) basada en las tendencias de acumulación de capital y del progreso técnico en los países desarrollados que no se difunden en función de las oportunidades de la mano de obra y recursos de los países subdesarrollados, razones ambas por las que ca

---

(14) Pinto, Anibal. Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano. Vol. XXXI. pp. 18

da vez más se da una marcada desigualdad en el desarrollo económico a nivel mundial.

Para Pinto estas relaciones entre naciones se vuelven a reproducir en el ámbito interno de cada país en los que -- surgen problemas similares en los nexos entre sectores y unidades que absorben con ritmos dispares el progreso técnico y -- asimismo aprovechan en grado diverso su rendimiento. Para -- demostrar su tesis, Pinto analiza el desarrollo hacia fuera -- latinoamericano. El primero se delinea en el contexto dual -- de las economías primarias-exportadoras, es decir, una eco -- nomía marcada en desniveles de productividad y de particula -- res lazos entre el sector exportador y el resto de la socie -- dad. Pinto describe el paso hacia dentro basado en la susti -- tución de importaciones que lleva a un sector exportador mo -- dernizado con niveles de productividad muy superiores al pro -- medio de la sociedad y similares a los del combinado exporta -- dor.

### 1.3 LA TEORIA DEL DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO.

Este enfoque debe su formulación a la escuela francesa -- de economía espacial, de la que son sus principales exponen -- tes Francois Perroux y Jaques R. Boudebille (15) y tratan de

---

(15) Los principales trabajos de Perroux fueron reunidos en -- una serie de artículos titulados L'economie du xxéme -- siécle, Paris, Press Universitarire de France, 9161. J. -- R. Boudebille, Problems of Regional Economy Planning. -- Edinburg University Press 1966. Obs, Citadas por Ecopo -- lítica. Revista de la Liga de Economista Rev. Vol. --- -- 1 1975



responder a los problemas creados por los desequilibrios --- regionales.

Hamilton G, Tolosa (16) resalta la importancia de este - enfoque señalando que la concentración de recursos en puntos- discretos del espacio como estrategia para eliminar el dualis- mo económico (centro-periferia) que es bastante evidente y -- simple de comprender, contiene un sentido de justicia social- que le hace muy atractiva desde el punto de vista político. - De ahí que este ganando adeptos rápidamente e incluso que -- corra el peligro de ser considerada como una especie de pana- céea para los males regionales.

Ciertamente este enfoque es el que mas ha influido ----- en las políticas de desarrollo de países con un - alto grado de diferencias regionales, tal es el caso de Méxi- co. De aquí es el porque se ha querido estudiar por aparte- sus fundamentos y aspectos mas relevantes en la política de - desarrollo y los sistemas formulados para la creación de --- polos de desarrollo.

Tolosa en su breve ensayo sobre esta teoría nos dice que la "competencia perfecta es una abstracción teórica, pues en - la vida real poderosas unidades económicas ejercen una influen- cia irreversible y asimétrica sobre el ambiente económico. -

---

(16) Hamilton G. Tolosa. Polos de Crecimiento: Teoría y Polí- tica Económica. En Ensayos sobre planificación regional del Desarrollo. ILPES. Siglo XXI Editores. =980 pp -- 173.

La competencia perfecta puede definirse como un régimen donde todos los elementos de dominación, están excluidos o ausentes. La unidad dominante puede ser una firma, una industria, cualquier grupo social o económico, o también un país o un conjunto de países." (17)

Esta teoría desde sus fundamentaciones originales a la fecha ha tenido diversas aportaciones pero siguen manteniendo su posición inicial: polos de desarrollo.

Primeramente es necesario dar una noción de espacio y región que se distingan porque en el primero es siempre continuo, el concepto mas general de espacio económico es como continente de todos los objetos sensibles que coexisten. El espacio terrestre es entonces el soporte continental de toda actividad humana, del cual puede estratificarse según la naturaleza de sus relaciones con las actividades y las formas de existencia de los grupos considerados.

Esta teoría clasifica los espacios económicos en tres tipos:

a.- Las regiones homogéneas se determinan por agrupaciones de unidades contiguas con características relativamente similares. Se pretende que la variación o dispersión dentro de las regiones sea pequeña en comparación con la variación entre regiones. Se plantea en estos casos el problema previo de elegir las variables, características o indicadores; el --

---

(17) Idem 176

producto o ingreso por habitante, la estructura productiva, - el bienestar social, etc., a veces conviene reducir su número a un solo índice o indicador compuesto.

b.- Las regiones polarizadas o nodales están constituidas por unidades heterogéneas y contiguas, complementarias -- entre sí y que tienen entre ellas y especialmente con un foco central intercambios más intensos que con otras unidades. Se trataría así de establecer lo que se llama un espacio polarizado o conjunto heterogéneo, cuyas partes se complementan y sostienen mediante centros, polos o focos dominantes e intercambios con las regiones vecinas. En la nomenclatura de este enfoque teórico se llama polo de crecimiento al conjunto de unidades motrices que ejercen efectos estimulantes (efecto -- multiplicador) en otro conjunto definido en términos económicos y territoriales. Las unidades motrices actúan sobre demanda de bienes y servicios de las unidades territoriales. - Boudebille llama en general polos a los centros de integración del espacio económico.

Así pues, la estructura de la región polarizada tiene -- como punto de partida la integración como núcleos centrales y áreas satélites en las que influyen las corrientes económicas originadas por las fuerzas de atracción (las ventajas de la - especialización y producción en gran escala y las resistencias que se deben a la dispersión y la distancia). Las fuerzas de atracción se manifiestan con mayor intensidad entre los puntos de una misma región que con los situados en otras regiones. -

Se trata en consecuencia de identificar y clasificar tales -- centros, polos y focos nodales.

Dichos sistemas tratan de maximizar la coincidencia o localización de la demanda efectiva de diferentes bienes y actividades, y de minimizar la distancia total entre localizaciones industriales o longitud de las líneas de transporte.

c.- Las regiones planes o regiones programas, se definen de conformidad con ciertos objetivos o metas en un espacio territorial dado y dependen de ciertas decisiones de política económica.

En base a estos estudios se desarrolló el concepto de -- polos de crecimiento como una unidad motriz en un determinado medio económico. El término motriz se utiliza aquí como sinónimo de dominante, líder, piloto o propulsor.

Mas ampliamente se define a un polo de desarrollo como -- una unidad económica motriz, o conjunto formado por esas unidades. Una unidad simple o compleja, una empresa, una industria o un conjunto de industrias, es motriz cuando ejerce un efecto de atracción (dominación) sobre las demás unidades relacionadas con ella. Una unidad es motriz en un determinado espacio social y económico cuando la resultante de todos los efectos generados por ella es positiva en el sentido de proporcionar un cambio de estructura y hacer que la producción real experimente una mayor tasa de crecimiento, que es la meta del conjunto de unidades.

El primer análisis de Perroux es el de la relación entre la industria motriz y el crecimiento. La industria motriz -- tiene como característica básica de ser de un tamaño relativo, este para afectar significativamente a la economía. En una - palabra, una industria motriz es aquella que produce economías externas.

Esta industria motriz ejerce su acción al producto global de la economía de tres maneras:

a.- Cuando previamente a su creación todos los factores- utilizados por ella estuvieran osciosos, ya que al establecerse se generarían un aumento neto en el producto global.

b.- Si todos los factores empleados son proporcionados - por vía de sustitución, también se generaría un aumento neto- del producto global.

c.- Si una parte de los factores empleados con pérdida - de la productividad en alguno de sus sectores, puede resultar . con positividad.

Al lado del concepto de industria motriz se encuentra el- de dominación, el cual es definido como la influencia irrever- sible o parcialmente irreversible que ejerce una unidad de -- producción respecto a otra. Esta unidad ejerce su efecto -- debido a sus dimensiones, su poder de negociación, la natura- leza de sus actividades dominantes. Esto ocurre cuando algu- na empresa controla un espacio económico abstracto o al mercao

do de un producto o servicio al ejercer su control en un espacio económico, la industria motriz ejerce su influencia en -- otro de manera permanente y estructural. la desigualdad que se de entre las industrias aumentará la dominación. Las industrias dominantes y motrices generarán aglomeraciones ahí donde se localizan.

Mas adelante, Perroux aborda complejos de industrias, -- los cuales para su estudio se deben de tomar en cuenta los -- siguientes elementos:

- a.- La industria clave.
- b.- El régimen no competitivo.
- c.- El hecho de la aglomeración territorial.

Estos complejos industriales tienen características de-- sestabilizadoras debido a que suelen ser una combinación de -- formas oligopolistas. La empresa lider puede aumentar la pro ductividad y acumular capital y lograrse el crecimiento.

El tercer elemento introducido por Perroux es el de la -- aglomeración y que define como "un polo industrial complejo -- que esta geográficamente aglomerado y en crecimiento y en que se registran efectos de intensificación de las actividades -- económicas, esto se debe a la proximidad y a los contactos -- humanos. Esta aglomeración genera economías a causa de la -- existencia conjunta de las interdependencias funcionales." --

(18)

---

(18) Perroux, Francois. Ob. Cit. pp 68

Basandose en los trabajos de Perroux y en la motriz de insumo producto, Jean Paelink (19) ha establecido los diversos efectos de la polarización dividiendolos en estáticos y dinámicos. Entre los primeros señala los siguientes:

- a.- A corto plazo el efecto del multiplicador matricial.
- b.- A mediano plazo se produce por la aplicación de un multiplicador de la matriz inicial; el efecto de población se obtiene por un cambio estructural de los flujos corrientes de las relaciones interindustriales.
- c.- El efecto multiplicador de ingresos.
- d.- El efecto precios que influye a mediano plazo sobre el desarrollo de las estructuras de la producción.
- e.- El efecto de fuerzas regionales.
- f.- El efecto de orientación de las estructuras de producción.

Dentro de las caracteres dinámicos se señalan los siguientes:

- a.- El efecto originado por el aceleramiento.
- b.- El efecto de asociación.
- c.- El efecto de dialéctica de polarización, es decir, - que la polarización puede ser progresiva o regresiva.

Por otra parte interesa en forma predominante ahondar --

---

(19) Paelink, J. L. Thorie du Developpemente Regional Polarise. ISEA Ob. Cit. por Kuklienski, Antonio, en Polos y centros de crecimiento en la planificación regional. F.C.E. México 1977 pp 31.

en un enfoque actual y mas real que es el presentado por John Friedemann (20) basado sobre la teoría de la polarización, es te en vinculación particular con los polos de crecimiento his tórico y con una estrategia de desarrollo agropecuario.

Alude Friedman a que históricamente hablando cada sistema espacial cuya economía ha alcanzado cierto nivel de desarrollo, tiene uno o más polos de crecimiento que pueden definirse como áreas de actividad económica concentrada y altamente interdependiente que han ejercido una influencia decisiva en el carácter y ritmo del desarrollo económico del sistema o subsistemas en cuestión.

Al estudiar una jerarquía de polos de crecimiento, Friedmann señala que es importante tener en cuenta lo siguiente:

a.- Las áreas primitivas o atrasadas generalmente carecen de polos de crecimiento.

b.- La jerarquía de polos de crecimientos se basa en la idea de interdependencia económica a través de las relaciones de oferta y demanda.

c.- El dominio sobre un sistema económico en el espacio aparece como una forma de integración en la cual las actividades del polo de crecimiento establecen parámetros y condiciones de expansión económica en una área determinada.

---

(20) Friedmann, John. A General Theory of Polarized Development. Universidad de California. Los Angeles. 1967. - Obra citada por Keklinski. Ob. Cit. pp.71



d.- El dominio de un polo de crecimiento sobre su sistema económico en el espacio geográfico es solo relativo.

e.- Si un sistema tiene dos o mas polos de crecimiento-- del mismo orden jerarquico, estos comparten necesariamente su dominio sobre el sistema.

Friedmann de acuerdo con Perroux, en relación a los aspectos económicos y geográficos de los polos de crecimiento y la derivación de sus conceptos, afirma que:

a.- El foco esta en las actividades económicas consistentes en la exportación de mercancías y servicios a sus respectivos sistemas económicos en el espacio geográfico.

b.- El foco esta en las actividades de crecimiento que representan en cualquier sistema la punta de lanza del desarrollo económico.

Geográficamente los polos de crecimiento son considerados centros para la generación y difusión espacial de innovaciones, mismas que pueden incluir formas técnicas organizacionales, culturales y socio-políticas.

Friedmann identifica cuantitativamente a un polo de crecimiento en los siguientes términos:

a.- El volumen de producción del polo debería ser de por lo menos el 5% del crecimiento correspondiente al sistema económico en el sistema geográfico.

b.- El polo tendría que haber mostrado un coeficiente de crecimiento permanente superior al del resto del sistema económico en el espacio geográfico.

c.- La economía del polo de crecimiento debería ser geográficamente concentrada y sumamente interdependiente internamente.

Termod Hermansen (21) es uno de los más destacados teóricos de los polos de desarrollo en el desarrollo regional. -- Nos habla de la ambigüedad del concepto y de la diversidad de su interpretación en el contexto de problemas específicos de equilibrios interregionales. Para el este concepto se ha interpretado mal con frecuencia. Se ha confundido con las nociones de industrias claves, industrias básicas y ensamble industrial. También se ha entendido erróneamente por polo de desarrollo cualquier establecimiento importante de empresas -- preferentemente industriales que ejercen efectos benéficos -- sobre el área geográfica en las que se encuentran localizadas. El limitar así el concepto no se puede explicar el proceso de desarrollo económico, por lo tanto sugiere que "es necesario el examen más cuidadoso del proceso de cambio en -- las interdependencias industriales; se requiere del estudio sistemático de estos enlaces y su evolución para que la política regional cuente con los medios necesarios para iniciar -- y reforzar los patrones de crecimiento óptimo". (22)

---

(21) Hermansen, Termod. Information System for regional development. Ob. Cit. por Kuklinski. ob. citada pp 51

(22) Idem. pp 53

Para este autor, basta la instalación de un complejo industrial planeado para un desarrollo duradero de las regiones atrazadas. Solo se dará como polo de desarrollo real si contiene un núcleo dinámico capaz de generar y transmitir innovaciones que estimulen el surgimiento de industrias nuevas e interdependientes. Estos complejos industriales pueden definirse como un ensamble de unidades industriales interconectadas en sentido tecnológico y económico localizadas en un territorio dado. Tal complejo es normalmente planeado, basado en la infraestructura física común y desarrollado alrededor de una industria principal que forma el núcleo o punto focal del complejo. El núcleo aparece a menudo como una industria pesada.

Hermansen señala las ventajas de la creación de complejos industriales:

- a.- Economías considerables en el gasto de inversión.
- b.- Una producción mas eficiente debido a los beneficios de la especialización.
- c.- Las posibilidades de una explotación coordinada de los recursos naturales y las materias primas del área de localización.
- d.- Las oportunidades para el contacto estrecho, la difusión rápida de las innovaciones tecnológicas y el rápido desarrollo global del complejo.

Los complejos industriales pueden clasificarse por su --

pertenencia a las industrias extractivas, de energía, materiales de construcción, metalúrgicas, fabricación de máquinas e industrias químicas, ligeras y alimenticias, o de naturaleza mixta. Los complejos agroindustriales son aquellos basados - en el procesamiento de materias primas agrícolas.

En complejo industrial se planean directamente estas interconexiones para asegurar una composición óptima de todo el complejo, incluyendo la infraestructura económica y socio-cultural; las plantas auxiliares y de servicios que trabajan para el mercado de consumo local.

Para estas aportaciones la relación, de la necesidad - de ubicar geográficamente los polos de desarrollo define a -- región polarizada como "una área heterogénea continua localizada en el espacio geográfico, cuyas diversas partes son interdependientes a través de la complementariedad recíproca y las relaciones de la influencia mutua alrededor de un centro re - gional de gravedad." (23)

Se señala que cualquier centro de una región puede lla-- marse centro de desarrollo. Solo deben considerarse polos -- geográficos de crecimiento los centros que contengan empresas motrices, es decir, empresas en gran escala, técnicamente --- avanzadas, innovadoras y dominantes; que ejersan una fuerte - influencia sobre su ambiente y sean capaces de generar un cre cimiento sostenido durante un largo período.

---

(23) Idem 56

Por otra parte, los problemas del desarrollo regional se encuentran en un país económicamente avanzado, tanto como en los subdesarrollados, sin embargo, el carácter de los problemas y las formas de solución deben de ser distintos en los dos contextos diferentes. En consecuencia, el aparato teórico empleado en la descripción de los problemas debe de ser diferente también. Hay una gran carencia de teorías de desarrollo regional formulados con referencia directa a la situación y a los problemas de los países subdesarrollados. El concepto de polos de desarrollo y las teorías básicas del desarrollo económico como desequilibrado en el espacio geográfico parecen muy prometedores.

La teoría del desarrollo regional polarizado, nos permite diseñar una política a largo plazo de intervención deliberada en el desarrollo espontáneo de fuerzas que tienden a crear y controlar los polos de crecimiento en el espacio de organización industrial, tanto como en lo geográfico.

En base a lo anterior, se deduce lo importante que es organizar el desarrollo regional siguiendo determinadas orientaciones que sirvan para alcanzar tanto los objetivos nacionales como los regionales del desarrollo integral de nuestra formación social.

Dentro de estas directrices se establecen factores de la política de desarrollo para determinadas partes del país y puede formularse de acuerdo a metas, tiempos, costos, movi-

mientos, etc. En conjunto reciben el nombre de Plan de Desarrollo Regional. Para ubicar este instrumento de desarrollo en el ámbito regional pasamos al análisis teórico de la planificación en el siguiente apartado, con énfasis al caso de México, no sin detectar la influencia que los enfoques aquí estudiados han tenido en programas del Gobierno Federal.

## C A P I T U L O    I I

### 2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL.

2.1 MARCO TEORICO DE LA PLANIFICACION.

2.2 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL.

2.3 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.

## C A P I T U L O II

2. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL.2.1 MARCO TEORICO DE LA PLANIFICACION.

Alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social de los países pobres y dependientes, ha sido la preocupación-política primordial de sus gobiernos durante el presente siglo. La búsqueda de estrategias e instrumentos de desarrollo, ha ocupado la atención de científicos sociales y políticos del mundo produciendo una basta literatura sobre el tema y presentándose múltiples experiencias políticas y administrativas. Así, la planificación ha resultado ser el instrumento válido universalmente para responder a estas aspiraciones y significa hoy necesidad vital para cualquier política de desarrollo.

Entender que es la planificación, a que necesidad histórica responde, como se ha venido implementando para alcanzar los fines de desarrollo de una nación o región en particular, es uno de los objetivos de este trabajo.

El surgimiento de la planificación tiene una causa histórica que responde al desarrollo de las relaciones que los individuos establecen para organizar y realizar la producción.

Así, cuando el hombre logra someter, previo su conocimiento, a las leyes objetivas de la economía, sucede lo que Federico Engels llama "Regulación socialmente planeada de la-



producción según las necesidades de la colectividad y de cada individuo." (24)

Por esta razón, Oscar Lange define a la planificación como "El medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana." (25)

Esta victoria del hombre sobre las leyes económicas no es gratuita, ha tenido que luchar contra el propio hombre para alterar las relaciones de producción, de un mundo hoy capitalista a un mundo socialista. Es en la URSS donde tiene lugar por vez primera la experiencia que le permite establecer una economía planificada que coadyuva a esta nación a convertirse en pocos años en una de las más grandes potencias del mundo.

El desarrollo alcanzado por este país de economía planificada, es ejemplo vivo que pronto influye no solamente en otros países orientales de proyecto socialista, sino también en países occidentales y de corte capitalista. Su diferencia radica en el tipo de planificación instrumentada.

Los países socialistas al abolir la propiedad privada, ponen en manos del Estado los medios de producción, instrumentos fundamentales que le permiten implementar una PLANIFI

---

(24) Engels, Federico. El Anti-During. Madrid. 1968.

(25) Lange, Oscar. Ensayos Sobre Planificación Económica. Ed. Ariel. España 1977. pp. 23

CACION COMPULSIVA, es decir, impone el Estado los fines, -- orienta los medios y define estrategias integrales y de alcance global, y que afecta a toda la estructura económica política, social y cultural.

En los países con un modo de producción capitalista, se distingue la PLANIFICACION INDICATIVA, que ha tenido una evolución que responde a las necesidades de su preservación. - Ramón Tamames (26) distingue tres etapas:

a.- La que está caracterizada por un enfoque en el que la planificación solo consistía en el establecimiento de un simple conjunto de medidas para compensar el propio ciclo - del sistema capitalista en su fase adversa, es decir, para - combatir la depresión.

b.- La perspectiva planificadora se materializaba en - una serie de decisiones públicas de control para hacer frente a situaciones y momentos de emergencia, tales como guerras u otras catástrofes nacionales.

c.- La planificación indicativa vino a significar la - institucionalidad del planeamiento en muchos países occidentales.

Tamames hace un análisis de estas tres etapas de las - que se ocupará más adelante. Esto es importante para atender y distinguir como se va formulando el tipo de planificación en los países capitalistas dentro de los cuáles se encuentra (26) Tamames, Ramón. La Planificación Democrática. Biblioteca de Divulgación Política. Ed. La Gaya Ciencia. Méx. 1970, pp.43

México.

La Primera Etapa: esta se inicia como consecuencia de la gran depresión de 1929 y en la que los planteamientos Keynesianos ideados por John Maynard Keynes fueron penetrando paulatinamente. Su principal fundamento era la sustitución del modelo de la economía liberal por una economía mixta, en la que el sector público ganaría una participación creciente. Lo que el Keynesianismo representó como antecedente de la planificación fue reestablecer un cierto equilibrio en el sistema económico actuando con los instrumentos de carácter público para que se continúe en el proceso de actividad económica a un nivel formal y sin mayor intervención.

Tamames dice que "el Keynesianismo representó una curva de urgencia del capitalismo en una fase de coyuntura declinante por el cual no puede equipararse con la planificación en su más amplio significado, toda vez que no fue un remedio para afrontar las necesidades de cambios profundos en la economía y en sus relaciones estructurales." (27)

La Segunda Etapa: aquí se presentaron una serie de acciones públicas concretas que configuraron un tipo de planificación, de las que mencionaremos las más importantes:

El programa de la Tennessee Valley Authority, que se inscribe dentro del New Deal del Presidente Roosevelt, en el cual el concepto nuclear era el de CUENCA FLUVIAL: desarro---

---

(27) Idem. pp. 44

llar integralmente para superar los problemas endémicos de una área empobrecida, sometida alternativamente a sequías e inundaciones. Así, la cuenca del río Tennessee se tomó como ámbito de planificación para producir electricidad que sería utilizada en la industrialización de la zona; para controlar los recursos hidráulicos y como punto de partida de una gran red de transporte fluvial y terrestre.

La experiencia del TVA fue prueba para la posterior introducción de métodos de planificación espectaculares. La segunda guerra mundial produce grandes cambios en la geografía económica y política de Europa; su reconstrucción exigía grandes esfuerzos. Uno de los serios intentos en ese sentido lo constituyó el Plan Marshal que formulaba una estrategia global de ayuda de Estados Unidos a los países devastados.

Tamamos dice que "el corolario de todo ello es bien claro; muchas veces se olvida que una economía capitalista, sin dejar de serlo, puede llegar a planificarse de manera casi total, con vista a desplegar un esfuerzo importante. Lo que sucede es que una vez desaparecido el motivo o la emergencia para realizar ese esfuerzo, la planificación desde la autoridad central del Estado, retorna nuevamente al sector privado." (28)

En suma, lo que sucede es que para salvarse el gran ca-

pitalismo a de recurrir a veces a la planificación desde el Estado, el cuál en esas dificultades, asume el papel centralizador de los intereses privados con vista a superar una situación crítica concreta. Pero una vez que ese esfuerzo deja de ser necesario se vuelve al esquema tradicional, estos es, de crecimiento sin planificación.

La Tercera Etapa: se puede fijar a la segunda guerra - mundial como el período que define el inicio de la planificación del desarrollo de los países capitalistas y dependien - tes, se conoce como la etapa de la PLANIFICACION INDICATIVA. Ideada por el primer período de Gobierno de Charles de Gau - lle en Francia y a propuesta e instrumentación de Jean Monnet en 1947.

Ramón Tamames resume así la planificación indicativa y - tecnocrática: "puede decirse que durante la planificación indicativa y tecnocrática prima el propósito de maximizar el - producto nacional bruto a costa de lo que fuese en modelo de crecimiento capitalista, sin frenos sociales de ninguna espe - cie... la cual se debe al mantenimiento de las mismas rela - ciones de propiedades, producción y cambio, con el objetivo - de lograr el máximo de plusvalía, sin reformas del marco institucional y, en definitiva, de la estructura económica."(29)

La razón de ser de este tipo de planificación esta en -

---

(29) Idem. pp. 57

que en un mundo cada vez más complejo, la clase política dirigente necesita organizar un conjunto de inventarios y repertorios de programas y proyectos destinados a distribuir recursos de todo tipo. Se ha dicho que la planificación indicativa es un intento de racionalizar el proceso mismo de la irracionalidad.

En los países desarrollados es más reciente la formulación de la planificación indicativa, sin embargo, hoy no hay país de Asia, Africa y América que no hable de ella.

En el caso de América Latina, con la alianza para el progreso los países del hemisferio toman a la planificación como instrumento de ciertos objetivos de desarrollo, sólo así conseguirían mayores recursos de capital de Estados Unidos.

Los objetivos principales de la Alianza para el Progreso son los siguientes:

- Incremento sostenido de un 25% en el ingreso por habitante.
- Elevar el volumen de inversión.
- Mejorar la distribución del ingreso.
- Llevar acabo una reforma agraria.
- Modificar la estructura de las exportaciones.
- Acelerar el proceso de industrialización.
- Realizar inversiones sociales.

Fomentar la integración de las economías de la región.-

Se considera que el medio mas adecuado para cumplir con tales objetivos, es que se ejecuten de acuerdo a los principios democráticos (?) programas nacionales de desarrollo para lograr un crecimiento autosuficiente.

Con la disposición de 20 mil millones de dólares se desata una producción inusitada de planes de desarrollo. Según datos de la CEPAL se crearon organismos de planificación y se elaboraron planes en 19 países Latinoamericanos.

De eta manera concluimos que la planificación en nuestros países tienen su origen en la imposición, con carácter ajeno a una conciencia propia de los gobiernos de la región. (Aquí cabe, en cierto sentido la excepción de México.)

Hasta aquí se ha considerado a la planificación en términos generales, su proceso histórico y su distinción en los tipos instrumentados en los dos mas amplios sistemas de economía. Pero ¿que es en si la planificación? como cambio estructural y medida para preservar.

Para Ramón Tamames, la planificación que llama democrática está orientada a redistribuir la renta y riqueza; para hacer del hombre un ser que pueda realizarse en la sociedad, para lo cual es necesario transformar las relaciones estructurales y las instituciones. Así será posible pasar de un modelo de crecimiento del capitalismo monopolista a un desarrollo democrático. (30)

---

(30) Idem.

Se considera que esta definición encuentra a la planificación como un puente entre la indicativa y la compulsiva; - también se afirma su característica política al significar - que la actividad económica a de gobernarse en base a los intereses y demandas de la mayoría de la población.

Oscar Lange después de distinguir tres modelos históricos del desarrollo económico; el capitalista, el socialista- y el nacional revolucionario, dice que los dos últimos modelos tienen una característica común: "el desarrollo económico no es un proceso espontáneo como en el modelo capitalista clásico, sino que es el resultado conciente de la planificación." (31)

Para este economista el objetivo de la planificación del desarrollo consiste en asegurar un volumen de inversión productiva lo bastante elevado como para permitir un crecimiento de la renta nacional mayor en grado significativo que el crecimiento de la población. El factor estratégico es la inversión productiva. Se trata de asegurar la realización de - inversiones productivas suficientes y orientarlas por aquellos canales que permitan el mas rápido crecimiento de la capacidad productiva de la economía.

Para J. Tinbergen, "la finalidad de la programación general es precisamente garantizar que exista esta coherencia- y coordinación. La programación general da una ojeada a vista

(31) Lange, Oscar Obra Citada. pp. 26



de pájaro del módulo de desarrollo futuro del país, y mostrar la forma más deseable y viable en que se desarrollará el producto nacional y sus componentes." (32)

Para Albert Watterston la planificación es "un intento organizado, conciente y continuo de relacionar las mejores alternativas disponibles para lograr metas específicas...busca cambiar las estructuras en el proceso por obtener una aceleración en el ritmo del progreso económico y social..."

El tipo clásico de la planificación centralizada, el Estado controla mediante regulaciones e instrucciones el nivel del ahorro, la cuantía y la composición de la producción y de la inversión, así como la estructura de los precios."(33)

De lo anterior podemos afirmar que la planificación ha venido a constituir un abrete sésamo que permite irrumpir en una sociedad mejor. Las formas de planificación varían de un país a otro pues esta en gran parte determinada por el efecto combinado de su estructura social, económica y política y su etapa de desarrollo.

Gonzalo Martínez Corbalá dice que "planificar implica dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa,

---

(32) Tinbergen, J. La Planeación del Desarrollo. México.F.C.E. 1963. pp. 74

(33) Waterston, Albert. Planificación del Desarrollo. F.C.E. - México 1969. pp. 23

de un Gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y la calidad de los resultados y determinar la localización espacial de la obra y actividades." (34)

El proceso de desarrollo obliga a diferentes etapas o niveles de cambio que modifican la particular forma de planificar de un país determinado. Entender esta reflexión nos lleva a referirnos al aspecto teórico de los modelos de planificación formulados en México en los últimos veinte años.

En el Plan Global de Desarrollo emitido por el Gobierno de López Portillo se dice que "planear es consubstancial a la naturaleza humana, implica un ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos; precisa también razón para la congruencia entre fines y medios y finalmente para preservar en la consecución de los propósitos... la planificación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político." (35)

En el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 se define a la

---

(34) Martínez Corbalá, Gonzálo. Revista del INAP.No.45.1983

(35) Plan Global de Desarrollo. S.P.P. Talleres Gráficos de la Nación.

planificación como "una tarea revolucionaria, porque es ejercicio de razón, libertad y voluntad para la transformación social... planear significa fijar con claridad objetivos y metas a partir del modelo de país al que se aspira, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados." (36)

No hay diferencia destacada en estas concepciones acerca de la planificación pues estas fueron definidas por quien tuvo a su cargo primero el despacho de Programación y Presupuesto y después Presidente de la República. Un análisis de las ventajas y desventajas de estas definiciones se verán al detenernos en los planes y programas elaborados.

En este trabajo se entiende por planificación un proceso histórico, general, permanente, sostenido, inducido, deliberado, de cambio estructural e institucional, para ordenar racionalmente los recursos de una nación hacia las finalidades de desarrollo, basadas en las necesidades sociales y limitadas.

Aquí se define a la planificación como en ejercicio de racionalidad.

Es un proceso histórico en cuanto surge por condiciones propias de cada país en un momento determinado de su desarrollo

---

(36) Antología de la Planeación en México. 1917-1985. F.c.c. SPP. pp. 29

llo estructural y que define el tipo de instrumentaciones.

Es general en cuanto a que se involucran a todas las --instancias de la formación social que la ejercita, es decir, las esferas económicas, políticas y socioculturales.

Es permanente porque existe un catálogo de demandas que se manifiestan cotidianamente y que exigen satisfacciones - particulares.

Es un proceso sostenido porque debe de registrarse y - sostenerse en el espacio y en el tiempo. La planificación pa - ra que opere debe de presentarse en un espacio y en un tiem - po determinados.

Es inducido a que se inscriba dentro de un régimen polí - tico que condense el catálogo de demandas, define priorida - des y valores, el cual acepta o rechaza y realiza una acción de estrategia administrativa para cumplir. Este carácter de - la planificación es el que la afirma abiertamente como ins - trumento político.

Es deliberado por sus implicaciones sociales; es influí - do por el querer social, el deseo social expresado que orien - ta y define hacia donde se quiere ir o continuar.

El cómo y el con que es lo que responde al ordenamiento racional que es el uso de la capacidad intelectual de quien - planifica, basado en criterios teóricos propios de la reali - dad social a planificar, así como sus condiciones y experien

cias tenidas o exploradas.

Deducimos de lo anterior que cuando un país adopta a la planificación para lograr sus propósitos de desarrollo, requiere de un método racional que le permita alcanzarlos en función de los recursos disponibles. Esto es la Programación cualquiera que sea el campo en el que se aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentalmente de validez general.

Esta idea está agrupada en forma de principios básicos que estudia y precisa sus alcances y validez y que aquí se resumen:

a.- Racionalidad: la programación se basa en la selección inteligente de alternativas de acción, de modo que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.

b.- Previsión: la programación es previsión del futuro, fijando plazos definidos para la ejecución de las acciones. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y presente, y de la proyección de las tendencias observadas.

c.- Universalidad: la programación debe de abarcar las diferentes fases o etapas del desarrollo económico, social y administrativo y preveer las consecuencias que producirá su aplicación, la actividad del estado debe de programarse en todos los niveles y sectores de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa y abarcando al sector privado.

d.- Unidad: la necesidad de que los planes estén integrados entre sí y formen un todo orgánico compatible. Este concepto está ligado al de coordinación.

e.- Continuidad: la programación no tiene fin en el tiempo. Es un proceso de duración ilimitada mientras exista algo que hacer. Cumplido un plan se formula el siguiente.

f.- Inherencia: La programación es necesaria en cualquier organización humana.

La programación requiere de toda la concurrencia de estos principios. Se ha visto que para que la planificación opere, debe de seguir un método, esta es la programación, la cual establece una clara y razonable relación entre los medios y recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las formas distintas en que ha de operarse. Así, los programas de desarrollo pueden definirse de acuerdo a su fin y alcance. Estos pueden ser globales, sectoriales, institucionales y regionales. A continuación se desglozan estos niveles:

Un programa global fija una serie de objetivos a la economía del país, un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo. Estas metas las hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la -

vivienda, la minería y la industria. Por lo general la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas. El diagnóstico que se hace para una programación sectorial, es distinto de aquel que se realiza para el nivel global, aquel pretende encontrar los cuellos de botella que se presentan en la economía. La preparación de programas sectoriales buscan objetivos particulares de alguna rama de la economía.

Los proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas. Se ha definido al proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permiten estimar las ventajas y desventajas económicas que tiene asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios. Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación, estas metas deben luego de transformarse en proyectos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas.

La programación regional es aquella que se presenta dentro de una área geográfica o política cuyas características peculiares y problemas peculiares requieren de consideraciones especiales. Esto ha inducido a establecer la planificación regional como una disciplina independiente, con su propia orientación y metodología. Por esta razón, y para cumplir con el fin de este trabajo, a continuación se dedica un apar

tado al estudio de la planificación del desarrollo regional.

## 2.2 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL.

En el primer apartado se destacaron las profundas diferencias regionales que se presentan dentro de un país. Se ha definido y puesto en relieve la importancia que va adquiriendo la búsqueda del desarrollo económico, social y cultural - equilibrado, el cual también se logró mediante cambios estructurales íntegros. Además, de su organización institucional y capacidad administrativa.

Así, el desarrollo regional, al igual que el nacional, debe de cumplir objetivos en un período de tiempo, debe organizarse y orientarse dentro de un plazo determinado. Esto es que el desarrollo regional también debe de planificarse.

En este sentido la Organización de las Naciones Unidas dice que: "La única forma de orientar el proceso de desarrollo regional es el enfoque unificado de la planificación, mediante el cual se tiene simultáneamente en cuenta todos los aspectos interdependientes de ese desarrollo. La planificación del desarrollo regional representa uno de los instrumentos más importantes para lograr ese enfoque, pues ayuda a formular con coordinación los planes sectoriales y los programas y proyectos de las regiones." (37)

---

(37) ILPES. Discusiones Sobre Planificación. Siglo XXI Ed. - 1979. México. pp. 13



Se ha hablado suficientemente acerca de lo que significa la planificación para el desarrollo de un país, por lo tanto también lo es para una región.

Se está de acuerdo con Corona Rentería cuando define la planificación del desarrollo regional como "La ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, promoviendo así un ritmo creciente de cambios en lo económico y social que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mayor distribución por regiones." (38)

Para una mas amplia concepción de este proceso de planificación es conveniente volver a definir a una región para poder fijar los criterios y condiciones que deben de tenerse presentes para regionalizar un país y pasar posteriormente a la instrumentación de su planificación para el desarrollo.

Una región es una área geográfica cuyas condiciones naturales son comunes y determinantes, dentro y sobre la cual está establecida una sociedad particular que responde a un proceso histórico y cuyas actividades económicas, sociales, políticas y administrativas, culturales que son homogéneas y que la enmarcan en una situación de desarrollo que le demanda cambios y satisfactores propios.

---

(38) Corona Rentería, Alfonso. La Planeación Económica, con especial referencia a los problemas regionales. Tesis.- Fac. Eco. UNAM. 1976, pp. 20

Corona Rentería señala las condiciones que comunmente se siguen para constituir una región:

a.- "Existiendo recursos naturales que permitan el crecimiento económico de una o varias actividades productivas, así como de una especialización predominante en una de las actividades.

b.- Necesidad de que las diversas partes de la región se complementen y establezcan relaciones internas sobre la base de uno o mas núcleos aglutinantes. (ciudades, villas, grandes pueblos, etc.)

c.- Tomar un sistema de vías de comunicación que una las actividades productivas internas con las actividades del campo, los centros de producción, con las áreas de influencia en el interior de la región.

d.- Cierta homogeneidad en el grado de desarrollo de las fuerzas de producción que puede diferir de la correspondiente en regiones vecinas, con las cuales establezca ligas permanentes de carácter económico y social." (39)

El Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la CEPAL toma como base de la regionalización, los diferentes indicadores, simples y compuestos que se han considerado en otros estudios, esto siempre y cuando existan datos numéricos para las unidades que habrán de componer las regiones.

---

(39) Idem. pp. 24

Especial interés pone este organismo en las características que se refieren a costos y a la oportunidad del uso de los recursos productivos y su relación con los complejos agropecuarios e industriales, rentabilidad marginal, remuneración y accesibilidad al mercado general del país, especialización e interdependencia económica, red de transporte y comunicaciones.

Otros indicadores que señala este organismo que sirven de criterio para la regionalización son los indicadores tales como: la participación de una región en el porcentaje de ciertos totales nacionales, como superficie, población, producto interno, valor agregado sectorial, gasto en salud, educación, etc. (40)

En los estudios de regionalización se vienen utilizando varios modelos que aplican nociones físicas, como las del campo, gravitación y potencial a las variables y los parámetros de la población y de sus interrelaciones en un espacio, atendiendo a varios aspectos demográficos, económicos y sociales.

Algunos de estos modelos son:

- Modelo de Sewert, que da importancia a la fuerza demográfica.
- Modelo de Raily y de Harris, que considera al merca-

---

(40) C.E.P.A.L. Estrategia Regional del Desarrollo. Siglo XXI Editores. México 1973. pp. 38

do y su volumen de ventas.

- Modelo de Migración, se ocupa especialmente de la migración entre centros o núcleos.
- Modelo de Interacción, que implica las expresiones anteriores.

Estas condiciones y criterios para definir una región - permiten delimitarla y distinguirla, a partir de ellas se - puede identificarlas para su diagnóstico y la posterior formulación de un plan particular que le permita lograr su desarrollo.

De esta manera, el plan se inicia con una objetiva interpretación de la realidad social de la región, su proceso histórico que la ha conducido a su situación actual. Generalmente este principio ha quedado al margen, se desconoce el - porque de esos desequilibrios, y solo se da importancia al - problema presente. Debe ubicarse el carácter histórico que - guarda la planificación, de aquí se puede interpretar el origen y las tendencias de los obstáculos al desarrollo de la - región, después como lo señala Corona Rentería "apoyarse en la descripción detallada y el análisis de la situación presente, por sectores económicos y sociales, y por subregiones geográficas-económicas, en la evolución durante los últimos años de esos sectores y subregiones, así como en la identificación de los factores dinámicos que han estimulado el crecimiento y de los obstáculos que han retrasado el proceso económico y social." (41)

(41) Corona Rentería, Alfonso. Ob. Cit. pp. 36

Para la División de Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos-Sociales de la ONU "La planificación del desarrollo regional como parte de un amplio sistema nacional de formulación de planes y programas de desarrollo, y que se realiza en dos niveles: nacional y regional, afecta a todas las regiones del país; consiste en regionalizar las políticas y los planes con las condiciones, necesidades y posibilidades de evolución de todas las partes de la nación.(42)

Este nivel considerado implica que tanto los planes sectoriales como los institucionales, estén dispuestos a la estructura regional y no solo quedarse dentro de su propio campo, como suele suceder generalmente. Además, este enfoque nacional permite tomar en cuenta la creciente interdependencia de las regiones en el proceso de desarrollo.

El segundo nivel de la planificación del desarrollo regional considerado por la ONU, está enfocado hacia cada una de las regiones que formulan sus propios planes de desarrollo. La ONU señala las siguientes razones de este nivel:

- a.- Una región puede tener muchas posibilidades no aprovechadas de desarrollo.
- b.- Existencia de actividades de inversión.
- c.- Considera la influencia interna de una zona amplia que ejerce un núcleo urbano.
- d.- Permite adoptar medidas especiales para acelerar el desarrollo de regiones muy atrasadas.

(42) I.L.P.E.S. Ensayos Sobre Planificación... Ob.cit.pp. 33

Este tipo de planes, continúa la ONU, deben de establecerse dentro de la estructura de la planificación del desarrollo nacional, como parte detallada del proceso global." (43)

Sin embargo, en la práctica vemos que se elaboran planes regionales aislados, sin existir un plan nacional integrador o una regionalización del mismo.

### 2.3 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN MEXICO.

#### Antecedentes:

La planificación como instrumento del desarrollo en México ha tenido un arduo y difícil camino durante los gobiernos que se han sucedido después del movimiento revolucionario de 1910, los intentos para aplicarla han sido múltiples en sus intenciones y amplitud. Aquí vemos solo aquellos de mayor interés por su aportación desde la Ley de Junio de 1930, hasta los últimos planes y programas de la Administración de Miguel de la Madrid.

A partir de la revolución, el Estado Mexicano se va fortalecido y centralizado, con plena injerencia legal en las cuestiones económicas. Desde 1925 se recurre a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación Estatal.

En 1930 se promulga la Ley sobre Planificación General de la República, que constituye el primer ordenamiento legal

---

(43) Idem. pp. 45

que establece las bases jurídicas de la actual programación.- Esta ley dió origen a la Comisión Nacional de Planificación- encargada de llevar a cabo todos los estudios, planes y programas socio-económicos necesarios para el desarrollo nacional.

Al postularse Lázaro Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República por el Partido Nacional Revolucionario, se elabora el primer Plan de Gobierno, denominado Plan-Sexenal, documento que se inspira en parte por la política - de intervención estatal en la economía. El Plan Sexenal era un plan económico a seguir en la administración Cardenista - para que el país saliera de la crisis, fue un plan elaborado por los callistas. Este plan fue formal.

Durante este régimen se hicieron grandes esfuerzos para avanzar en la experiencia planificadora; tal es el caso de:

- Comité asesor especial que coordinaba las políticas - nacionales de planeación.
- Oficina técnica de la Secretaría de Gobernación para elaborar un plan de desarrollo para la siguiente administración.

Este segundo plan sexenal mejoró al primero solo concep tualmente. En él se examinan los problemas de la planeación- de las actividades del Gobierno y su coordinación entre de-- pendencias y niveles de gobierno.

El fracaso de estos planes se debio dice Miguel S.Wionczek

"a que fueron elaborados sin el conocimiento de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía subdesarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicas y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar fueron preparados por administraciones salientes." (44)

Avila Camacho en 1942 establece la Comisión Federal de planeación económica, organismo cuyas realizaciones son un tanto obscuras.

En 1940, Miguel Alemán habla de planificación económica y se formula un programa de política económica en la que participa el candidato y los grupos organizados políticamente. Aquí se realizan consultas y se abordan entre otros, problemas regionales.

Cabe destacar que en los años de la postguerra se crearon un sinnúmero de empresas públicas al incrementarse considerablemente la inversión pública. En 1947 se creó por esta razón la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de controles, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de esas empresas. Esta Comisión resultó ineficaz para administrar la intervención estatal en la economía.

Adolfo Ruiz Cortines en 1954, crea bajo su dependencia la Comisión de Inversiones, cuerpo que a posterior puede considerarse como un avance importante hacia la programación -

(44) Wionczek, S. Miguel. Presente y Futuro de la Sociedad Mexicana. S.E.P. México 1975. SEP setentas. # 5 pp. 205



de las inversiones del sector público en México.

En 1958, Adolfo López Mateos crea la Secretaría de la -  
Presidencia cuya función principal sería la de coordinar la -  
política económica y la formulación del plan de gastos e in -  
versiones del Gobierno Federal; programar las obras públicas;  
formular propuestas para la promoción y desarrollo de regio -  
nes y localidades.

En 1962 y por causa de la Alianza para el Progreso, se -  
elaboró el primer programa nacional de desarrollo, o mas bien  
de inversiones llamado Plan de Acción Inmediato para 1962-1964,  
estaba destinado a cumplir con las normas del pacto Punta del  
Este. Este plan constituyó el primer intento de elaborar un -  
programa nacional de inversiones que abarca también al sector  
privado.

En 1964 se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y  
Social de México 1966-1970. Contiene metas globales de desa -  
rrollo, programas de acción del sector público y reformas a -  
la administración pública. Entre sus objetivos básicos están:  
un crecimiento promedio básico anual del 6% y la distribución  
mas equitativa del ingreso nacional; incremento de la inver -  
sión pública del 7%. (45)

Hasta aquí he expuesto someramente los esfuerzos realiza  
dos en materia de planificación de nuestro desarrollo económi

---

(45) Antología de la Planeación en México. Ob. Cit. 917-1985.  
No. 7 pp. 254

co y social mas importantes antes de medirse al período que se ha establecido como objeto de estudio. Las condiciones - que se van presentando para la formulación de este instrumento válido han sido expuestas: la influencia que ejerce el - triunfo de la revolución soviética; las crisis cíclicas de - la economía capitalista; la creciente intervención estatal - en la economía; las condiciones exigidas para el otorgamiento de créditos externos, así como la opinión de organismos - internacionales e intelectuales nacionales. ¿Pero cuales fueron los resultados reales de estos esfuerzos?.

No se afirma que fueron totalmente nulos, pero si que - no lograron sus fines de desarrollo integral planteados por - las siguientes razones: a pesar de disponer de un marco constitucional que le permite al Estado Mexicano ser rector de - la economía nacional, no se legisla a RANGO CONSTITUCIONAL - a la planificación como instrumento indispensable para el desarrollo; no se reforma la administración pública de acuerdo con las necesidades programáticas; la falta de especialistas y técnicos necesarios para su operación. Por otra parte, la - intervención del Estado en la economía fue lenta y desordenada, indispensable era que el Estado tomara solo las actividades económicas básicas y estratégicas para su orientación social programada. El ocultamiento de sus esfuerzos planificadores fue negativo para su avance positivo. Dentro de los - intentos experimentados siempre se plantearon objetivos de - crecimiento económico mas no de un desarrollo integral que -

abarca las esferas políticas-administrativas, sociales y cul  
turales.

Sin embargo no se negará que se efectuaron serios inten  
tos por buscar un sistema nacional de programación acorde -  
con las necesidades de nuestra realidad social. Hubo perfo--  
dos en los que se dio por elaborar planes de todo tipo y pa-  
ra cualquier objetivo, creando confusiones y tergiversando -  
conceptos.

En las diversas experiencias de planificación regional-  
que se han presentado en México, parece ser que lo más común  
para la federación ha sido tomar el concepto físico de re -  
gión en el inicio de su acción, es decir, la unidad de super  
ficie terrestre que se distingue por la posesión de alguna -  
característica o propiedad unificadora; concretamente las -  
cuencas de los ríos han acaparado en los primeros intentos -  
la atención. Más que planificación como aquí lo analice, han  
sido proyectos regionales en ejecución que han buscado resol  
ver un conjunto de problemas de una superficie siempre deter  
minada por sus condiciones naturales.

Allan M. Lavell (46) nos dice que se realizaron investi  
gaciones respecto a las posibilidades de mejorar la infraes-  
tructura en un gran número de municipios rurales, y cuyo ob-  
jeto era coordinar a nivel local y regional, en cada uno de-

---

(46) Allan M. Lavell. Industria Regional en México. A.L.A.P.  
FCE. México pp. 305

los Estados del país y en las diversas zonas del país los es fuerzos del gobierno federal para promover un desarrollo mas racional de la industrial en cada lugar.

Hasta aquí se han analizado en términos generales lo rea lizado en cuestión de planificación del desarrollo nacional- con especial énfasis en su aspecto regional anterior al pe- ríodo que definimos como objeto de estudio. De ello se puede concluir que en un principio fue el criterio hidrológico del desarrollo regional el que predominó con muchas limitaciones, pues el territorio nacional se distingue por carecer de redes fluviales.

Para un desarrollo regional íntegro es necesario un enfo que de naturaleza distinta al experimentado, es decir, que - agrupe a las regiones con criterios mas amplios que abarquen- las esferas políticas, históricas, culturales, etc.

A continuación se verá lo que el Gobierno Federal de - 1977 a 1987 ha realizado en planificación del desarrollo re- gional. La intención es ubicar su política de desarrollo re- gional, la formulación de estrategias, su operatividad, alcan- ces y deficiencias, para presentar un análisis crítico y ofre cer algunas perspectivas orientadas a disminuir los profundos desequilibrios que aún hoy se dan entre una región y otra den- tro de nuestro país.

## C A P I T U L O   I I I

### 3. PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL DEL DEL GOBIERNO FEDERAL DE MEXICO DE 1977 A 1987.

3.1 PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL  
DEL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.

3.2 PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL  
DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

## C A P I T U L O   I I I

3. PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL DEL GOBIERNO -  
FEDERAL DE MEXICO DE 1977 A 1987.3.1 PLANES Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL DEL GOBIERNO  
NO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.

Se ha tomado este período como origen del estudio porque es a partir de este régimen cuando se implementan una serie de acciones políticas y administrativas con propósitos de desarrollo global, fundamentalmente desde un innovador marco jurídico que señala básicamente una reforma administrativa para la instrumentación de un tipo particular de planificación. También se presentan cambios institucionales que dan al Estado obligación y capacidad de organizar la administración pública con carácter programático para fines determinados de desarrollo nacional.

Es bajo este régimen cuando se habla por vez primera de un Plan Global de Desarrollo, formulado y elaborado por el propio gobierno que habría de ejecutarlo. Quiere decir con esto que dicho plan contaría con todo el apoyo político e institucional para su ejecución. Aunado a esto se emprende una reforma política que permitiría entre otras cosas, darle a la planificación carácter deliberado. Antes se había dicho que las circunstancias propias de cada país, van cambiando - las condiciones en las que opera la planificación, la refor-

ma política es resultado de las luchas sociales que habían emprendido sectores sociales décadas atrás, y por su influencia logran sólo opinar críticamente toda política de desarrollo del Gobierno Federal.

Algo nuevo en este período, es que por vez primera se habla en un plan nacional de desarrollo de sus implicaciones regionales. Este Gobierno define desde un principio cual sería su política de desarrollo regional, establece convenios, crea organismos, formula planes, programas y proyectos con dimensión regional.

En fin, es en este período cuando de hecho se inicia un intento serio para dar coherencia y equilibrio entre el desarrollo nacional y regional de manera planificada institucionalmente.

Para el propósito de conocer y analizar los programas de desarrollo regional en este período, es conveniente comenzar por el estudio de las medidas de carácter administrativo que se presentan para los fines de planificación. El Presidente López Portillo en su informe de toma de posesión dejó planteadas tesis que mantendría supuestamente durante su Gobierno para instrumentar su concepción de planificación del desarrollo nacional y que a continuación se comenta:

"Se propone optimizar la programación ejecutando las decisiones en los lugares afectados, es decir, descentralizar las funciones y desconcentrando las acciones. La planeación-

se apoyaría en una reestructuración del gasto público y su financiamiento." (47)

En la Ley del Gasto Público se propone desarrollar los presupuestos con orientación programática, comprendiendo toda la administración pública. Se tiende a descentralizar el presupuesto para apoyar el desarrollo regional. Se menciona por vez primera la creación de una Secretaría de Estado encargada de la programación, presupuestación y gasto público.

A lo largo de todo el informe se nota la firme intención de programar integralmente todas las actividades de la Administración Pública Federal y su coherencia, de manera indicativa, con los sectores social y privado. Además, es notoria la disposición del régimen por impulsar el desarrollo regional, fundamentado y apoyado por el federalismo.

En la ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se establece que la programación del gasto público federal se basaría en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formularía el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto." (48)

---

(47) Plan Global de Desarrollo. Talleres Gráficos de la Nación. 1980. SPP. El Ejecutivo ante la Nación. pp. 17

(48) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación. 31 de Dic. 1976.- Art. IV. pp. 3



Para entender mas ampliamente la organización para instrumentar la planificación para el desarrollo en nuestro país en el período que se señala, es necesario recurrir a la reforma administrativa del régimen de López Portillo, la cual implicó una revisión de toda la organización gubernamental; no solo de la central sino también de la paraestatal. Esta reforma significó la realización de ajustes en casi la totalidad de la estructura de la administración pública centralizada; se crearon cinco nuevas Secretarías de Estado y un departamento administrativo; se revisaron y adaptaron las funciones de todas las dependencias directas del ejecutivo. Igualmente se establecieron por vez primera las bases orgánicas de la Administración Pública Paraestatal.

El proceso de reforma administrativa definió los elementos básicos para la sectorización de la administración pública; delimitó los diferentes niveles de decisión y estableció una serie de gabinetes, comisiones intersectoriales y mecanismos de programación-presupuestación-control-evaluación.

En cuanto a la coordinación entre el Gobierno Federal y los Estados Federativos para instrumentar la planeación en el ámbito regional, se formularon los Convenios Unicos de Coordinación en los que se incorporaron innovaciones tales como:

a.- El establecimiento de tres tipos de programas de desarrollo socio-económico que permitirían abarcar el universo de las acciones coordinadas entre los Gobiernos Federal y -

Estatal.

- b.- Programa Estatal de Inversión. Descentralizado a los gobiernos estatales.
- c.- Programas sectoriales concertados.
- d.- Programas de desarrollo estatal.
- e.- La incorporación del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) al esquema de concertación del CUC.
- f.- La institucionalización de la acción concertada bajo el sistema de colaboración programática de COPLAMAR y DE CO--DEF.

Por otra parte, el criterio que el Gobierno de López Portillo seguiría para regionalizar algunas de sus políticas, fue el federalismo, para tal efecto se estableció un acuerdo en el que el ejecutivo federal coordinaría las acciones que requeriría el cumplimiento de los convenios únicos celebrados con los ejecutivos estatales. Este acuerdo en su presentación establece que "es propósito del ejecutivo federal perfeccionar<sup>48</sup> las medidas tendientes a la consecución de los objetivos nacionales fijados en la planeación del desarrollo integral del país, a fin de fortalecer coyunturalmente el sistema federal establecido por la Constitución Política, mediante la coordinación de acciones de los distintos niveles de Gobierno en el análisis y solución de los problemas sociales y económicos." (49)

---

(49) Legislación y Documentos Básicos (1976-1982. Tomo I. Talleres Gráficos de la Nación. México. pp. 397-398

Estas medidas tienen por objetivo involucrar los tres niveles de gobierno en el proceso integral de planeación, y estas son sus bases: se obliga a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal a normar su actuación en conformidad con los términos concertados en dichos convenios; se delimita el objeto de los convenios: la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Para lograr el objetivo que esta tesis plantea se tiene que abordar un modelo de los Convenios Unicos de Coordinación como se ha señalado, pues es parte de la sustancia de la política de desarrollo regional de aquel período de Gobierno.

Convenios Unicos de Coordinación: el modelo general señala que "el verdadero desarrollo nacional consiste en el desenvolvimiento armónico de todos los miembros de la comunidad; en la distribución equitativa de los beneficios entre los diversos sectores de la economía; y en el crecimiento equilibrado de las distintas regiones del país, por lo que sería conveniente consolidar la participación de los distintos sectores sociales, tanto en el planteamiento y análisis, como en la resolución de los problemas locales que a ellos afecta en forma mas directa, para lo cual se debería de propiciar un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados en los ámbitos federal, estatal y municipal." (50)

---

(50) Legislación y Documentos Básicos. Ob. Cit. pp. 395

Según este modelo los Estados y Municipios constituyen las entidades históricamente idóneas para dirigir los esfuerzos de sus comunidades, en la consecución del mejoramiento de las condiciones de vida, y así coadyuvar con la federación en la planeación y organización del desarrollo armónico y equilibrado del país.

Este modelo deja claro la esfera de la política de desarrollo regional que se formuló en el Gobierno de López Portillo, basada en el sistema federal, y por lo tanto dejó al margen las posibilidades de regionalizar de acuerdo a la manera señalada en el primer capítulo, el desarrollo nacional, toda vez de que no necesariamente cada estado es una región homogénea en lo geográfico, lo económico, social, político y cultural, además de su particular evolución histórica. Es común ver que en cada Estado Federativo se presentan profundas desigualdades entre una área geográfica y otra, pueden incluso merecer diferentes objetivos de desarrollo que aquellos que estén planteados para todo un Estado. Hay regiones homogéneas que están integradas por mas de dos entidades. Se señala en este convenio, aparte de sus inmejorables objetivos, la participación en los planteamientos y análisis de todos los sectores, participación que no podría darse con toda objetividad puesto que precisamente de lo que se carece en las regiones mas desprotegidas es de organización social que les permita expresar ordenadamente sus demandas. Generalmente las organizaciones oficiales no representan cabalmente los

intereses de sus representados, de tal manera que los diagnósticos elaborados para los fines planteados en los convenios no reflejaron la realidad social de este enfoque de regionalización. No se conocieron mecanismos claros y permanentes de acercamiento entre gobernados y gobernantes en los tres niveles de gobierno.

Se habló de los Estados y Municipios como las entidades históricamente idóneas para dirigir los esfuerzos para el desarrollo. El mexicano es un sistema centralizado que resta soberanía e independencia a los Estados Federativos y Municipios, no tienen la autonomía necesaria para manejar sus propios recursos, están sujetos a la toma de decisiones desde el centro y a la asignación de recursos que dicte el gobierno federal hacia los Estados, y estos a los municipios, que son finalmente quienes resienten más la falta de recursos para atender las crecientes demandas agresivas de sus comunidades.

Durante este primer período de estudio se dió una importancia inusitada a los planes sectoriales y de carácter específico, es por ello que es necesario pasar al análisis de aquellos programas que tuvieron implicaciones regionales u hacer posteriormente a cada uno un balance de sus resultados.

El Plan Global de desarrollo emitido hasta 1980 fue la sistematización del diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal que ya se había inicia-

do anteriormente. Este plan se estructuró en 16 capítulos, - abarcó desde un marco conceptual de referencia y lo hecho -- por instrumentar un Sistema Nacional de Planeación, incluyó- un diagnóstico socio-económico del país, se definieron los - grandes objetivos nacionales, así como las grandes políticas gubernamentales.

El decreto que aprobó este Plan Global establece en su articulado los objetivos que los inspiraron y aqui se deben de señalar para su mejor comprensión y evaluación. Son los - siguientes:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleos y mínimos de bienestar atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, salud, vivienda, educación y seguridad social.
- Mejorar la distribución del ingreso entre personas, - los factores de la producción y las regiones geográficas.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y - eficiente.

En la presentación del Plan Global de desarrollo se definió y reconoció a la planificación como instrumento primordial y de elemental necesidad para toda política de desarrollo que se emprendiera. Hecho que guarda en sí un gran significado. El plan dijo contener los principales elementos con-

ceptuales e instrumentos que forman parte del proceso de planificación: diagnóstico, integración de los aspectos sectoriales y espaciales.

El Plan Global de Desarrollo se propuso reafirmar y fortalecer la independencia de México en todos sus aspectos. No podrá lograrse ningún objetivo de esta naturaleza mientras se dependa en gran medida del financiamiento externo para el desarrollo. Para 1982 México vivió una de sus peores crisis originada entre otras cosas por su creciente deuda externa, a esa fecha México debía a la Banca Internacional aproximadamente 80 mil millones de dólares, esto quiere decir que no solamente no se cumplió con el objetivo planteado, sino que se hipotecó el futuro del país, y quedó sujeto a la toma de decisiones fundamentales en manos de los organismos financieros internacionales, y sobre todo de Norteamérica, con quien México mantiene las más amplias relaciones comerciales y de inversión.

También se propuso dotar a la población de los mínimos de bienestar, entre los que se incluyó al empleo. Ante la fuga de capitales, la baja inversión, la inflación, distorsión de la oferta y la demanda, el empleo disminuyó por abajo de la tasa de crecimiento de la población, además de los desempleos masivos que esta situación trajo consigo.

Ciertamente se dió una tasa de crecimiento económico - que no se sostuvo, pero que derramó algunos beneficios. No -

negar que la planificación es instrumento primordial y de elemental necesidad para toda política de desarrollo, ya guarda en sí un gran significado, el problema es como se planifica, quienes participan en su diseño, quien vigila el cumplimiento de sus estrategias y quien evalúe los resultados.

Referente a su política regional definida en el Plan Global, nos encontramos que su esquema pone énfasis en costas y fronteras, esto quizo decir que todas aquellas regiones deprimidas que no están consideradas en este marco no serían beneficiadas con la desconcentración de la actividad económica. Se habló de una nueva política de desarrollo regional, que tuvo como objetivos los siguientes:

- Distribuir mejor en el territorio a los asentamientos humanos, mediante la regulación del crecimiento urbano.
- Desalentar el aumento macrocefálico de las áreas metropolitanas.
- Estimular el crecimiento de las ciudades medias.
- Evitar la excesiva dispersión de la población rural.

Fue para aquel gobierno desarrollo regional un problema de crecimiento urbano y no como un problema de implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales que demandaban sus propias satisfacciones. Entre los objetivos de aquella política regional estuvieron:

- Crecimiento autónomo de las regiones.
- Fortalecimiento del Federalismo.



- Disminución de las desigualdades regionales en términos de mínimos de bienestar.
- Inducir el crecimiento en las regiones designadas como futuros polos de desarrollo.
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Si no fue posible cumplir con los objetivos nacionales de crecimiento autónomo menos lo fue en el ámbito regional. El Federalismo no podrá fortalecerse en ningún sentido mientras no tenga autonomía económica, y a sus gobernantes se les elija democráticamente. Peores carencias sufren los habitantes de una región aún deprimida que las que se ven en las grandes y medias ciudades. Ciertamente se dieron una serie de estímulos tarifarios, fiscales y de precios para inducir la creación de polos de desarrollo. Se establecieron complejos industriales con objetivos sectoriales, polos de crecimiento que se impusieron en regiones no preparadas en servicios públicos, en capacitación de sus habitantes, en suministros alimentarios, en salubridad y asistencia, vivienda, que finalmente perjudicó y distorcionó a la área de influencia.

El Plan Global de Desarrollo finalmente quedó como una mera aspiración a largo plazo, fue tanta su generalidad que no concreto tarea alguna e inmediata.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano fue uno de los elementos del Sistema Nacional de Planeación contemplado por

teriormente por el Plan Global, en él se consideró que la - planeación territorial aplicada a nivel nacional, estatal y - municipal, relaciona los elementos de índole productivo con la distribución espacial de la población y el aprovechamiento de los recursos disponibles.

De igual manera, la planeación del desarrollo urbano de los centros de población consideró el ordenamiento intraurbano de los mismos, a partir del papel que desempeñan en el ordenamiento territorial a nivel nacional y regional.

El Plan de Desarrollo Urbano fue sin duda uno de los - instrumentos básicos de la política regional de este período. En él se establecieron políticas de desarrollo regional de - zonas prioritarias, así como lineamientos relativos al suelo para establecer tipos de ocupación para uso urbano, agropecuario, forestal y extractivo.

En este plan se formularon una serie de planes de carácter particular sin perder de vista los objetivos generales, - ellos son:

a.- Plan de Ordenación de Zona Conurbada. Estos planes - se abocaron al ordenamiento del territorio conurbado, vinculando las actividades productivas con la distribución espacial de la población, con el objeto de establecer un equilibrio entre ambos factores.

b.- Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Define los objetivos, metas, políticas, programas e instrumentos necesarios

para alcanzar el desarrollo urbano estatal. Procuraba la ordenación y regulación de los asentamientos urbanos, la coordinación de acciones y programas entre los tres niveles de gobierno.

c.- Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Busca homogeneizar los niveles de calidad de vida y distribuir armónicamente la población y la producción del municipio.

d.- Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población. - Se aboca a la ordenación y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento de un centro de población específico, conforme a las características físicas, sociales y económicas de la localidad.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se integró por cuatro planes que regionalizaron al país y son:

- Los planes regionales de las diez zonas prioritarias y los tres de las zonas de ordenamiento y regulación que propone el mismo plan nacional.

- Los planes subregionales de la zona conurbada del centro del país, de zona conurbana de Monterrey y de la zona conurbana de Guadalajara.

- Los planes de ordenación de las zonas conurbanas de: la Laguna, Río Pánuco sobre su desembocadura en el Golfo de México, así como desembocadura del Río Ameca; y Manzanillo-Barra de Navidad.

- El Plan Directo de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 16 Planes parciales de Desarrollo Urbano, correspondientes a las delegaciones políticas del D.F.

Se ha insistido que el Plan de Desarrollo Urbano es la expresión territorial de la estrategia del Plan Global de Desarrollo y coadyuva a logro de los objetivos nacionales y de desarrollo regional y urbano trazados en el mismo. Sus objetivos generales son:

- I. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.
- II. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.
- III. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, y
- IV. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Para alcanzar tales objetivos el PNDU propone las características de una estructura básica para la organización del espacio, que constituye el Sistema Urbano Nacional.

El Sistema Urbano Nacional tiende aprovechar el poten -

cial y vocación de cada zona y fortalecer su actividad económica; establece un esqueleto territorial que permite integrar los esfuerzos de todos los sectores sociales para el desarrollo económico. El sistema está integrado por catorce sistemas urbanos con centros de población de distinto rango.

La integración de estos sistemas urbanos permitiría dar servicios de máxima especialidad, hasta los mínimos de bienestar, bajo el siguiente esquema: ciudades con servicios regionales, estatales, intermedios, medios, básicos y, centros con servicios rurales concentrados.

Las ciudades con servicios regionales son aquellas que deberán contribuir a ordenar y regular los asentamientos urbanos en el territorio nacional al constituirse en los pivotes de la estrategia desconcentrar-concentrando.

Las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece un conjunto de políticas o lineamientos que delimitan y enmarcan en términos de la programación sectorial, las acciones requeridas para alcanzar los objetivos de desarrollo urbano. Estas estrategias son:

- a.- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo, la ciudad y las sociedades en su conjunto.
- b.- Fortalecer las instancias estatales de planeación -

y programación, atender el punto de vista local y multiplicar la oportunidad de los Estados para intervenir en las decisiones que se adoptan a nivel federal, para satisfacer las demandas urbanas.

- c.- Desconcentrar-concentrando, la actividad económica y los asentamientos urbanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras, generando el mayor número de empleos para retener a la población en sus lugares de origen y reorientar las migraciones hacia las áreas de mayor potencial.
- d.- Adecuar el uso de todos los instrumentos al alcance del gobierno federal en función de los objetivos de la política regional y de desarrollo, y elaborar criterios para evaluar, uniformar y jerarquizar las demandas locales según dichos objetivos.
- e.- Fortalecer la asignación destinada a programas sociales de alcance estatal en zonas marginadas.
- f.- Reafirmar la acción de los convenios únicos de coordinación como instrumentos de planeación y programa ción, propiciando el fortalecimiento de las estructuras estatales y municipales, el desarrollo armónico de las zonas prioritarias y el equilibrio entre los distintos órdenes de gobierno.

Por otra parte, se habla del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industria

les, con sus implicaciones en el Desarrollo Urbano.

Aquí se señala que la concentración regional de la industria en un número reducido de ciudades, es uno de los factores que están impidiendo el desarrollo geográfico equilibrado del país.

Ante esta situación se precisó, dice el Plan, reorientar la localización de la industria mediante la aplicación de una política integral de estímulos fiscales, tarifarios, crediticios, de infraestructura y equipamiento urbano con la participación coordinada principalmente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.

Los propósitos de este plan son entre otros, racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades industriales, localizándolas en las zonas de mayor potencialidad del país. Cumplir con las políticas establecidas para desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Cd. de México. Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las Zonas Prioritarias.

Fijar las zonas geográficas y las bases para la aplicación de la política integral de estímulos de tipo fiscal, tarifario, crediticio y de infraestructura, equipamiento y

servicios urbanos que determine la administración pública federal, para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

La importancia de este programa radica en la gran participación que se asigna a ciertas empresas públicas para indicar parte de la política de Desarrollo Regional, y que analizaremos con detalle en el Plan de Desarrollo Industrial.

El Programa de Integración Regional de Servicio Urbanos, surge por la diferencia en los niveles de equipamiento y servicios urbanos en los centros de población constituyen un reflejo de la concentración y dispersión poblacional en los asentamientos urbanos del país. Para la atención de esta problemática, el PNDU contempla la formulación y operación del programa de integración regional de servicios urbanos, a fin de modificar la situación tendencial en los niveles de satisfactores de la población nacional, en lo que respecta a infraestructura y equipamiento urbano, habiendo sido aprobado por acuerdo del ejecutivo federal el 11 de diciembre de 1979.

En cumplimiento de este acuerdo se establecieron las bases para la concentración de acciones en materia de planeación urbana; equipamiento para la prestación de servicios educativos de nivel medio superior y superior, médicos y asistenciales, hospitalización general y de alta especialización, servicios culturales, creativos y deportivos e infra-



estructura para la prestación de servicios de transporte y -  
comunicación.

Para la operación del programa, se elaboraron los Pla--  
nes Municipales de Desarrollo Urbano, de Ordenamiento terri--  
torio de zona conurbada y 10 planes de desarrollo de centros  
de población de las Ciudades con servicio regionales, en lo  
que se establece los déficit existentes y los requerimientos  
a corto, mediano y largo plazo en materia de desarrollo ur--  
bano.

Otro de los programas de apoyo al PNDU es el de Siste--  
mas de Enlace Interurbano, que contempla el abatimiento de -  
los déficit existentes y previsión de la demanda futura me--  
diante la modernización de la red carretera básica nacional,  
la construcción de caminos rurales y la elaboración de un --  
programa de infraestructura para el transporte, particular--  
mente terrestre y aéreo. De manera complementaria propicia el  
impulso y organización de los servicios postales, telegráfi--  
cos, telefónicos y de telex, a fin de que respondan a su --  
función de apoyo y estímulo a la expansión industrial, comer--  
cial y de servicio.

Entre sus propósitos encontramos aumentar la capacidad  
de tráfico de la red vial del país mediante la modernización  
de la red carretera básica nacional para mejorar la comunica--  
ción entre los centros de población prioritarios, reducir los  
cuellos de botella que afectan las actividades económicas de

productividad, los precios e incrementan el índice de accidentes al tránsito.

Comunicar zonas potencialmente productivas y de interés turístico, mediante la construcción de caminos rurales que permiten disminuir los costos de los productos primarios, incorporan la producción pesquera, generan fuentes de empleo y facilitan la dotación de servicios públicos.

Modernizar el Sistema Ferroviario Nacional atendiendo el congestionamiento de líneas, patios y terminales.

El programa de Dotación de infraestructura para Centros Turísticos dentro del esquema general de planeación del territorio deben quedar contempladas la iniciación de los nuevos centros turísticos, o bien, la ampliación de los existentes, ya que por sus efectos concomitantes en la construcción de centros de desarrollo regional y por sus repercusiones en la configuración de los asentamientos humanos, exigen una adecuada dotación de infraestructura.

Tienen como propósito, fomentar un sano desarrollo urbano de los centros de población cuya actividad preponderante es la explotación y provechamiento de recursos naturales, culturales e históricos con fines turísticos.

El programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales, en el que su disponibilidad permitiría facilitar el manejo de grandes volúmenes de carga propicia--

ría el acceso directo de materias primas para las indus --  
trias que allí se instalan y contribuiría al incremento --  
del comercio exterior y el embarque directo de los produc-  
tos allí elaborados. En razón de lo anterior, el 8 de Octu  
bre de 1979, se expidió el Acuerdo Presidencial por el que  
se establecen las bases y las zonas geográficas para la --  
ejecución por partes de las dependencias y entidades de la  
administración pública federal, del programa de dotación -  
de infraestructura de apoyo a puertos industriales, previs  
to por PNDU. El acuerdo establece las siguientes zonas geo  
gráficas.

- a.-Puerto Industrial del Areas de Tampico, que compren-  
de los municipios de Aldama, Altamira, Cd. Madero y  
Tampico del Estado de Tamaulipas y Pánuco, Pueblo -  
Viejo y Tampico Alto del Estado de Veracruz.
- b.-Puerto Industrial del Area de Coatzacoalcos, Cosole-  
acaque, Ixhuatlán del Sureste, Jaltipan de Morelos,-  
Minatitlán, Moloacán, Oteapan, Pajapan, y Zaragoza -  
del Estado de Veracruz.
- c.-Puerto Industrial del Area de Lázaro Cárdenas que --  
comprende los municipios de Lázaro Cárdenas del Edo.  
de Michoacán; y de la unión del Edo. de Guerrero; y
- d.-Puerto Industiral del Area de Salina Cruz, que com--  
prende los Municipios de Juchitán de Zaragoza, Salina  
Cruz, San Blas Atempa, San Mateo del Mar, San Comi--  
tancillo, San Pedro Huilotepec, Santamaria Mixtequi-  
lla, Santa María Xadani y Santo Domingo Tehuantepec,

del Estado de Oaxaca.

Entre los propósitos de la creación e impulso de los -  
Puertos Industriales tenemos los siguientes:

- a.- Consolidar a los puertos industriales como elemento básico para racionalizar la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional.
- b.- Promover una más eficiente interacción entre las actividades industriales portuarias y el desarrollo urbano colateral a los puertos industriales.
- c.- Cuidar que en el área de influencia del puerto industrial se conserven o mejoren, en su caso, las condiciones ecológicas existentes.

Hasta aquí se destaca la importancia que contiene el -  
Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como definición de una -  
particular política de desarrollo regional, que pone énfasis  
en los problemas demográficos y de aglomeración, y de sus -  
propios factores de desarrollo. De igual manera encontramos  
una serie de apoyos para la instrumentación de los diversos  
planes, programa y proyectos con alcance regional y urbano.-  
El Sistema Urbano que regionaliza al país nos da la oportuni  
dad de ubicar en el espacio los programas y sus respectivos  
objetivos.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL.

El Estado Mexicano se propone formular un Plan de Desarrollo Industrial, considerando que este sector es primordial para la modernización del país, así como fuerza motriz para el desarrollo armónico de todas las actividades económicas y con visión equilibradora espacial. A este sector corresponde un papel destacado en el objetivo de mejorar la distribución regional del ingreso y, por lo tanto, la ubicación espacial de la población y de la actividad económica. Las acciones en este sector contribuirían, en forma importante, a la desconcentración y desarrollo de ciudades de tamaño intermedio, tanto al interior del país como en las fronteras y en las costas, en donde se destaca el desarrollo, a largo plazo de cuatro puertos industriales.

Dentro de este contexto, el plan tiene como propósitos:

- a.- Reorientar la producción hacia bienes de consumo -- básico, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.
- b.- Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- c.- Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país, y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.

- d.- Desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.
- e.- Equilibrar las estructuras del mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y pequeña.

Para alcanzar estos objetivos se programan una serie de acciones, siempre sustentadas en la disponibilidad de amplios recursos financieros provenientes de la exportación de hidrocarburos. Las acciones del programa industrial son:

- a.- Establecer metas dentro de un marco de coherencia macroeconómica y sectorial, a corto y largo plazo.
- b.- Indica prioridades por ramas industriales en función de su capacidad para contribuir a los objetivos generales.
- c.- Destaca regiones prioritarias, a fin de orientar la descentralización territorial de la actividad económica.
- d.- De un tratamiento preferencial a la mediana y pequeña empresa con el propósito de equilibrar las estructuras del mercado y contrarrestar las tendencias oligopólicas en el ámbito industrial.

- e.- Configura un conjunto de instrumentos, entre los - que sobresale los estímulos vinculados a las prioridades sectoriales y regionales establecidas y al - tratamiento preferente a la mediana y pequeña empresa.
- f.- Constituye un marco institucional en el seno del - sector público para la aplicación de la política industrial regido por normas de carácter general que - tienden a eliminar la confusión y el casuismo buro - crático.
- g.- Señala mecanismos para pactar compromisos con los - sectores privado y social, seguir su curso y evaluar su cumplimiento. (51)

Dentro de las prioridades sectoriales del Plan, está el apoyo máximo a la agroindustria y a la fabricación de bie - nes de capital. La primera tiene una importancia central en - la producción de alimentos y promover la economía rural. La - segunda, está orientado a integrar más equilibradamente la - estructura industrial.

Lo más importante para nuestro objeto de estudio en es - ta tesis, son las prioridades trazadas en el sentido regio - nal. A este respecto veamos los propósitos que se establecen - en el Plan de Desarrollo Industrial.

---

(51) Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Legislación y - Documentos. Ob. Cit. Vol. II pp. 223-354

Establecidas y aquí expuestas, las zonas o esquema regional del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Son varios los criterios que sirvieron de base para seleccionar esas zonas. La industria para desarrollarse, requiere de una masa urbana crítica y de infraestructura adecuada. Sólo de éste modo surgen economías externas y de aglomeración con los factores determinantes de la localización industrial.

El Plan adopta un enfoque selectivo para el desarrollo industrial; por ejemplo, desalienta las inversiones en el Valle de México, y promueve su ubicación en ciertas ciudades de tamaño medio, que por sus recursos humanos y materiales, tienen potencial de desarrollo. Con un apoyo adicional en infraestructura económica y en servicios humanos por parte del gobierno, éstas podían convertirse en alternativas viables.

Están aquí en primer término las fronteras y las costas con el fin de facilitar la exportación de manufacturas y romper la atadura de la industria al mercado interno. También se seleccionaron algunas ciudades del interior de la República a lo largo de la red nacional de distribución de gas. Por último las áreas en que existen materias primas abundantes cuya transformación requiere fomentar industrias cercanas a las fuentes de aprovisionamiento.

A las empresas que se localizaban en estas regiones --



prioritarias, el Plan otorgó diversos estímulos a cargo de la administración pública federal. Con tal fin, éstas se agruparon y jerarquizaron en las siguientes zonas:

- a.- Zona I. De estímulos preferenciales. Comprende de cuatro puertos industriales-Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Salina Cruz y Tampico y sus municipios aledaños (prioridad IA), y otras ciudades con potencial de desarrollo urbano industrial (prioridad IB).
- b.- Zona II. De prioridades Estatales. Incluye los puntos que los ejecutivos de las entidades federativas señalan como centro de actividad industrial en sus estados, conforme a convenios que con estos propósitos se concertaron con el Gobierno Federal.
- c.- Zona III. De ordenamiento y regulación, se subdivide en un área de crecimiento controlado, integrado por el Distrito Federal y sus municipios conurbanos y un "area de consolidación" en que están núcleos de población dentro del radio de influencia de la primera. En esta zona, las empresas nuevas no recibirían estímulos.

El establecimiento de industrias maquiladoras en las zonas señaladas como prioritarias, y su mayor integración al aparato productivo nacional mediante la incorporación de insumos, puede incrementar su contribución a los objetivos -

del Plan en forma significativa. Se fomentaría preferentemente la ubicación de estas empresas en el interior de este país. Con ello se busca que el producto neto generado en estas actividades, particularmente los salarios, se revierta en mayor medida sobre la economía nacional. Esto podría moderar la excesiva atracción que ejerce la frontera norte sobre los flujos migratorios.

Para orientar y fomentar a la industria el Gobierno Federal contaba con un conjunto de instrumentos. Algunos operaban de manera directa y otros tienen como propósito inducir acciones por parte de los sectores privado y social. Entre los primeros están la inversión pública en infraestructura económica y social y las empresas paraestatales. Los segundos comprenden incentivos fiscales, apoyos financieros, mecanismos de protección industrial, regulación y desarrollo de la tecnología, promoción de proyectos de inversión.

Como una contribución del sector de energéticos al desarrollo industrial y a su descentralización territorial, se ha diseñado un sistema de precios diferenciales a favor de nuevas empresas, o la ampliación de las existentes, que se ubique en las zonas seleccionadas como prioritarias. A partir de 1979, y por un período de diez años, se ofrecerían la energía eléctrica, el combustóleo, el gas natural y los petroquímicos básicos con un descuento respecto a los precios internos de referencia entonces vigente. En los puertos industriales que conforman la Zona 1A., este asciende al 30 -

por ciento en los cuatro productos. En la Zona 1B, en las localidades distribuidas a lo largo de la red nacional de gas natural, sería de 10% para ese combustible. Se prevén modalidades en otros puntos de la república.

Otras de las innovaciones que implementa el Gobierno de López Portillo, es modificar las múltiples exenciones de impuestos y las deducciones tributarias, por un sólo crédito fiscal, el cual se calculaba en función de la inversión realizada, y se concedía en el momento en que se ejecutaba. Dependía de la localización y del tamaño de la planta, así como su actividad. El estímulo sería más bajo cuando se combinan actividades y regiones que tenían menor rango y no se otorgaba en general cuando estas no son prioritarias.

Las franjas fronterizas y las zonas libres estuvieron sujetas a un régimen especial de apoyos fiscales.

Entre las metas y previsiones del plan, se encuentra -- concentrar esfuerzos en las áreas industriales clasificadas como prioritarias. Proporcionando a esas zonas suficientes recursos hidráulicos, energéticos y materias primas podría influirse en los factores que determinan la localización industrial. Al elevarse la productividad de las inversiones industriales en las regiones seleccionadas, a través de las economías externas y de escala, mejoraría también la eficacia del gasto en la infraestructura urbana correspondiente. Además, para evitar que estas áreas se conviertan en encla -

ves, hay que estrecharlas con el resto del país, en particular con las regiones agrícolas circundantes.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, tiene definidas prioridades y metas regionales, esto nos permitirá fácilmente determinar la formulación, tan dispersa y ambivalente, de la política de desarrollo regional del período que estudiamos.

Es prioridad en el PNDI, descentralizar la industria -- del área metropolitana de la Ciudad de México, como objetivo rector de la política de reordenamiento territorial contenida en el Plan de Desarrollo Urbano.

Las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y de Patrimonio y Fomento Industrial elaboraron en forma conjunta un esquema de regionalización del territorio nacional. Este señala las zonas prioritarias donde deberá de localizarse en el futuro una parte muy importante de la expansión industrial. Tal esquema responde a planteamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano antes expuesto aquí, y sienta las bases para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Las zonas preferentes identificadas por esta regionalización son los puertos industriales. La importancia que se da a las regiones costeras y fronterizas refleja la estrategia industrial de fomento a la exportación de manufacturas.-

Otro criterio que se aplicó en la selección de las regiones a desarrollar fue la disponibilidad de energéticos para uso industrial, en particular de gas natural. Por ello, la casi totalidad de las áreas prioritarias se encuentra localizada en torno a la red nacional de distribución de gas natural.

Uno de los objetivos centrales de la política de desarrollo industrial es contribuir a generar empleos bien remunerados, para lograrlo consideran indispensable alentar la inversión, pública y privada, sobre una base selectiva, tanto en términos sectoriales como regionales. Para ello el Estado induce, a través del mecanismo del mercado, el comportamiento empresarial con ciertos estímulos, incentivos fiscales, instrumentos financieros y con una política de protección industrial. Presentamos a continuación una copia del esquema que resume estos incentivos.

Se concede crédito contra impuestos federales a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que realicen inversiones de empresas industriales.

Los créditos fiscales se otorgarían en base a:

- a.- El monto de la inversión que se realice en activos fijos.
- b.- El volumen de empleo generado con motivo de dicha inversión, u originado por el establecimiento de turnos adicionales de trabajo.

- c.- El valor de la maquinaria y equipo adquirido que --  
sea de fabricación nacional.

El importe del crédito fiscal en función de las prioridades sectoriales y regionales son:

A la pequeña empresa se le concedería un crédito fiscal equivalente al 25% de la inversión en activos fijos destinada a iniciar o ampliar sus actividades. Se condiciona este estímulo a que la inversión se lleve a cabo en las zonas I y II. En la Zona IIIB, de consolidación en el centro del país, sólo se otorgarán créditos fiscales sobre inversiones que -- tengan por finalidad ampliar instalaciones productivas dentro de la actividad industrial que ha venido desarrollando -- la empresa en cuestión.

En el marco del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales se realizaron acciones relativas a disposiciones jurídicas y administrativas como son:

- a.- Decreto del 2 de febrero de 1979, por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del --  
programa.
- b.- Decreto del 29 de diciembre por el cual se establece una bonificación del 30 por ciento sobre el precio de venta de los energéticos industriales, electricidad, gas natural y combustóleo y productos pe-

troquímicos básicos, a las empresas que lleven a ca  
bo nuevas instalaciones en puertos industriales.

c.- Decreto del 6 de marzo de 1979, en el cual se esta-  
blecen los estímulos fiscales para el fomento del -  
empleo y la inversión en las actividades industria-  
les, a aplicarse en conformidad a la zonificación y  
a las prioridades industriales.

d.- Acuerdo del 9 de marzo de 1979, que fija las activid  
dades industriales prioritarias para el desarrollo-  
del país, clasificándoaals en categorías I y catego-  
ría II.

e.- Decreto del 19 de Junio de 1979, mediante el cual--  
se establece una bonificación del 15% sobre el pre-  
cio de venta del gas natural a las empresas que lle-  
ven a cabo nuevas instalaciones en los municipios -  
prioritarios para el desarrollo urbano industrial -  
de la zona 1B.

f.- Acuerdo del 27 de junio de 1979, mediante el cual--  
se fijan las reglas de aplicación del Decreto que -  
establece los estímulos fiscales para el fomento -  
del empleo y la inversión en actividades industria-  
les.

g.- Decreto del 31 de enero de 1980, a través del cual-  
los municipios propuestos por el Ejecutivo Estatal-  
quedaron debidamente incorporados al régimen de la-  
Zona II.

Hasta aquí hemos destacado lo correspondiente a la política de desarrollo regional en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, así como las diferentes acciones instrumentales que promovieron de algún modo el desarrollo regional. Obtenemos de ello elementos de juicio para su posterior crítica global del tema.

#### PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS.

El 17 de enero de 1977 por acuerdo presidencial fue creada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, como dependencia directa del propio Jefe del Ejecutivo, con el propósito de ampliar el esfuerzo nacional de lucha contra la marginación de millones de mexicanos, en diferentes regiones del país. -  
(52)

A COPLAMAR se le encomendó agrupar y analizar las necesidades y demandas más significativas de las diversas zonas marginadas, para que las diferentes entidades de la Administración Pública Federal y Estatal pudieran concurrir como un todo coherente.

Se entiende aquí por marginación o idea de marginalidad la caracterización de grupos que han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente

---

(52) COPLAMAR. Presidencia de la República. Memoria de Actividades. 1976-1982. Talleres Gráficas de la Nación. México 1982.



te al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.

Además de jugar un papel integrador, COPLAMAR tenía como propósito estudiar y proponer fórmulas de coordinación de la Administración Pública en su conjunto mediante:

a.- La celebración de convenios programáticos entre las entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En este convenio se estableció que las entidades agrupadas aportaran su experiencia profesional y técnica específica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades, y sus recursos humanos y materiales, y que las segundas aportaran su capacidad programadora y de ejecución y operación en el área de su competencia legal, así como sus recursos humanos y materiales.

b.- La integración territorial de proyectos mediante la planeación, ejecución y evaluación en cada zona, por parte de las diferentes instituciones públicas, junto con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de COPLAMAR y con la supervisión de los comités promotores de desarrollo socioeconómicos, que presiden los gobernadores de los Estados.

- c.- El señalamiento de una asignación presupuestal destinada de manera intransferible a cumplir los programas convenidos y los proyectos elaborados por las propias dependencias y entidades en favor de las zonas deprimidas y grupos marginados.
- d.- El establecimiento de convenios sectoriales para el logro de los mínimos de bienestar en las zonas marginadas del país.

Con la intención de apoyar la integración de ciertas zonas y grupos marginados desde hace décadas se crearon varios organismos que trabajaron de manera independiente y sin programar sus acciones. Es COPLAMAR quien agrupó a estos organismos para que aportaran su capacidad.

#### LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL A TRAVES DE OTRO PLANES.

Se ha visto que la política de desarrollo regional del Gobierno Federal en 1977 - 1982, se presentó en varios planes y programas de carácter sectorial fundamentalmente, y en aquellos que estaban dedicados exclusivamente a una zona determinada para sus particulares problemas de desarrollo. Es generalizada la programación que establece para cada sector una prioridad regional que aquí deseamos enunciar para conocer en que medida se presenta la participación de las entidades paraestatales con fines de desarrollo regional.

1. Programa de Energía. (53)

El objetivo principal del plan es apoyar el desarrollo-económico nacional. Ello implica expandir la producción de -energéticos en función de las necesidades de un crecimiento-económico equilibrado, además, significa captar los recursos derivados de la explotación petrolera para destinarlos a actividades prioritarias.

A partir de sus objetivos, el programa establece prioridades. Estas se agrupan en tres rubros generales.

- I. Energía e Industrialización.
- II. Energía y Desarrollo Regional.
- III. Energía y Sector Externo.

Las prioridades respecto al vínculo entre energía y Desarrollo Regional:

- I. Apoyar la estrategia de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo urbano e industrial.
- II. Fortalecer y ampliar la infraestructura, los servicios y los abastecimientos en los lugares donde se expande la actividad petrolera a fin de aprovechar regionalmente su impulso.
- III. Proteger el medio ambiente de las repercusiones del crecimiento de las empresas productoras de energía.

---

(53) Programa de Energía. Legislación y Documentos. Ob.Cit. pp. 365-396.

La expansión del sector energético tiene importantes - efectos sobre las condiciones económicas, sociales y ecológi- cos de las regiones en las que éstas se lleva a cabo. Así - mismo, afecta la distribución de las actividades productivas en el territorio nacional. El resto consistía en aprovechar y dirigir los impulsos provenientes del sector energético pa- ra lograr un desarrollo regional más equilibrado acorde con- los objetivos nacionales de ordenamiento territorial.

Se quiere que los principales frutos de la expansión - del sector energético fueron captados a nivel nacional. A - nivel regional cerca de los centros productores y procesado- res de hidrocarburos, se deberían de obtener así mismo impor- tantes beneficios. Sin embargo, el ritmo y la magnitud de la expansión de la industria petrolera ejercen presiones consi- derables en las áreas donde ésta se lleva a cabo. Su causa - principal ha sido el notable aumento de la población en los- centros urbanos de dichas áreas. Convertirlas en Polos de De- sarrollo auténticos, capaces de multiplicar las oportunita- des de empleo fuera de las grandes urbes, requeriría encau- zar de manera ordenada estos impulsos autónomos.

## 2.- Programa Nacional de Empleo. (54)

El empleo aquí es considerado como una variable estrate- gia en el proceso de desarrollo del país, tanto por su papel

---

(54) Programa Nacional de Empleo 1980-1982. Legislación y - Ob.Cit. pp. Vol. III pp.3-69

en la generación de riqueza, como por ser requisito indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado a la mayoría de la población. Por ello el Gobierno Federal elaboró un Programa Nacional de Empleo con el propósito de generar empleo en los volúmenes y características requeridas.

Entre sus objetivos con espíritu regional están los siguientes:

- a.- Crear oportunidades de ocupación remunerativas para todos los habitantes del medio rural que deseen trabajar, aumentar a la vez los días de trabajo productivo de cada persona ocupada, además de los beneficios directos. Esto permitiría desacelerar el ritmo de la migración hacia las ciudades y contribuirá a mejorar las condiciones de vida de los jornaleros agropecuarios, particularmente los migratorios que son los más marginados.
- b.- Lograr que los minifundistas, comuneros y ejidatarios se organicen de modo que mejoren su capacidad de generación, retención e inversión productiva del excedente económico para que puedan alcanzar un crecimiento autosostenido, basados en sus propios recursos, aumentar sus ingresos y elevar su nivel de vida.
- c.- Establecer un patrón de desarrollo tecnológico en el sector, que permita el progreso de los distintos

tipos de productores, el desarrollo de una capacidad tecnológica autónoma y el aprovechamiento óptimo de los diversos recursos nacionales abundantes, especialmente el de la mano de obra.

- d.- Contribuir a reducir el déficit externo y ampliar la capacidad para importar mediante la explotación de productos agrícolas, ganaderos y forestales, procurando su transformación industrial previa.
- e.- Regularizar aquellos ejidos que cuenten con recursos potenciales factibles de explotación para poder diversificar la actividad económica en el medio rural.

El Programa Sectorial relacionado con la generación y mejoramiento del empleo con carácter regional establece los siguientes criterios:

- Infraestructura para el Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Son tres los programas de infraestructura con que cuenta este sector; agrícola, pecuario y forestal, siendo sus funciones principales proyectar, construir, conservar, mejorar y operar obras de instalaciones hidráulicas con fines de riego.

- Unidades especializadas y complejos de producción.

En estos programas las acciones se orientan a promover-

la transformación de los productos agrícolas, pecuarios y forestales y los recursos no renovables, turísticos, pesqueros mineros y todos aquellos susceptibles de procesamiento industrial en el propio sector rural.

- Otorgamiento de Créditos.
- Organización de Productores.
- Producción y Transformación Agropecuaria y Forestal.
- Desarrollo de Recursos Humanos.
- Investigación y Administración de Recursos Territoriales.
- Conservación del Suelo y Agua.
- Investigación, Dictaminación y Ejecución Agraria.
- Titulación Agraria, etc.

### 3.- Plan del Sector Comercio. (55)

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el sector comercio participa en su nivel regional, a través de sus entidades normativas y operativas, para proteger los intereses de los grupos mayoritarios de la población. En su ámbito de responsabilidad el Sector Comercio garantiza el abasto de alimentos y otros productos de consumo básico. Además, promueve la desconcentración y descentralización que permita dar mayor - agilidad a las acciones vinculadas con el comercio interior y exterior del país.

---

(55) Plan del Sector Comercio. Domuntes y Legislación. Ob. - Cit. pp. 243

#### 4.- Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial (56)

Por sus propias características, este plan induce de manera sobresaliente el desarrollo regional. Entre sus objetivos encontramos.

- Contribuir en la creación de oportunidades de ocupación remunerada para los habitantes del medio rural.
- Aumentar los ingresos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, mejorando su capacidad de generación y retención del valor agregado.
- Establecer una base productiva agroindustrial que sea sólida y que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral.
- Propiciar el desarrollo de un patrón tecnológico y organizativo agroindustrial que permita el óptimo aprovechamiento social de los recursos humanos y naturales de que se dispone.

El sector Agropecuario y Forestal de la administración Pública ha determinado fortalecer la acción institucional mediante la delimitación de Distritos Agropecuarios, convirtiéndolos en promotores de la producción alimentaria.

Para lograr lo anterior fue prioritario que la planeación y el fomento de las actividades agroindustriales se iniciaran en los mismos, reconociendo las posibilidades que ten



ga cada Distrito para contribuir a la producción Agroindustrial. Los Distritos son considerados la unidad Regional básica que agrupa de manera coherente la diversidad de acciones que realizan las Entidades y Dependencias adscritas, por lo menos, al sector agropecuario y forestal.

En la dimensión Regional del Plan de Desarrollo Agroindustrial, los recursos naturales y la infraestructura merecen especial atención, basándose en un análisis de recursos que precise la utilización que se hace de ellos, en términos de los procesos agroindustriales regionales, se establecieron medidas de carácter legal que intentaban optimizar su explotación e integración a su potencialidad productiva. Además en el caso de las no renovables evitar la sobreexplotación que ponga en peligro la existencia del recurso mismo.

Así mismo, se promovería la ampliación de la infraestructura necesaria hacia ramas estratégicas y regiones prioritarias.

5. Programa de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas. (57)

Para aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hayan asentado para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de bienes y servicios.

---

(57) Idem. pp. 194-200

Para promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, se fórmula este programa.

La puesta en marcha de este programa se hizo a través de Subprogramas de promoción, del Inventario de Proyectos de Inversión y de Asistencia Operacional, considera como punto de partida, el diseño de esquemas de coordinación institucional que caractericen las modalidades de participación del conjunto de instituciones públicas, sociales y privadas, que por sus características tendrían una activa participación en el desarrollo del mismo.

La formulación de este programa contempló diferentes etapas de trabajo. La primera de ellos comprende la realización de los estudios sobre el potencial agroindustrial de la región y la identificación de ideas de proyecto que mayor beneficios presenten.

La segunda etapa consistió en la formulación de proyectos en sus niveles de prefactibilidad y factibilidad.

La tercera etapa, se refirió a la puesta en marcha de nuevos proyectos, la diversificación y reactivación de las empresas en operación.

Estos programas están dentro de los convenios particulares que se establecieron con COPLAMAR.

## 6. Plan Nacional de Desarrollo Pesquero. (58)

Por su propia naturaleza la actividad pesquera guarda - en sí un gran potencial para el desarrollo regional de México, no olvidemos que tenemos grandes recursos pesqueros por nuestros miles de kilómetros de costas y patrimonio marítimo como consecuencia.

Para lograr una adecuada programación de la pesca, se - consideró como una actividad integrada que abarcó desde la - captura o cultivo hasta la comercialización y consumo, pasando por la industrialización y transporte del producto.

Su importancia radicó en que esta actividad significa el sustento de mas de 4 millones de personas, hay 157 municipios costeros teniendo a la pesca como su actividad principal en la mayoría de los casos, la inversión requerida para crear un empleo en algunas pesquerías es inferior a la - que demandan otras actividades.

La pesquera en este período tiene integración dentro -- de las políticas de desarrollo nacional, en este sentido se propusieron los siguientes objetivos:

- Empleo. Crear oportunidades de ocupación remunerativa para los habitantes que desearan trabajar en el sec - tor pesquero.

- Alimentación. En este terreno se buscaría asegurar una autosuficiencia dinámica de alimentos básicos provenientes de la pesca.
- Nivel de Vida. Lograr que los sectores que concurren en esta actividad se organicen para elevar su capacidad de generación, retención e inversión productiva del excedente económico, lo que a su vez les permitiría asegurar elevados niveles de ocupación y alcanzar un crecimiento autosostenido, basados en sus propios recursos.
- Divisas. El sector pesquero estaría en posibilidades de contribuir a reducir el déficit externo, financiar sus propias importaciones del país, mediante la exportación de productos pesqueros.

De hecho toda actividad económica tiene repercusiones en el desarrollo regional del país. Hasta aquí se ha querido destacar aquellas de mayor inducción en los programas de desarrollo regional, y que por sus propias características alcanzan prioridad en el Sistema Nacional de Planeación. Anteriormente afirmé que en el Gobierno de López Portillo se dio prioridad a la actividad sectorial, y es a través de sus acciones programáticas donde encontramos una programación con influencia regional, aunque no de manera jerárquica.

El desarrollo regional se complementa con una política de desarrollo urbano, es por ello que se estudió con detalle

el plan de desarrollo urbano formulado por el Gobierno de López Portillo. No se puede negar que se cumplieron con ciertas limitaciones algunos de sus propósitos, tales como la promoción del desarrollo urbano en algunos centros de población dotándolos del equipamiento requerido. Se inició con la integración de un sistema que regionalizó al país en base a sus servicios derramados geográficamente. A partir de ellos se definió una estrategia de desconcentración, orientado fundamentalmente hacia costas y fronteras, esta característica limitó sus posibilidades, ya que el grupo de la población mexicana se concentra en el centro del territorio. De esta manera no pudo evitarse la migración a las ciudades con potencialidad económica y de servicios. No fueron suficiente los esfuerzos para crear empleos en los lugares de origen para retener a la mano de obra.

Los intentos por racionalizar la distribución de las actividades industriales fueron claros a través de los estímulos ofrecidos, pero no captados por los inversionistas por la desconfianza creciente en la política económica del Gobierno Federal. Los parques industriales formados no provocaron la atracción esperada, solo de aquellas empresas de participación estatal.

Una de las deficiencias mas serias del Plan de Desarrollo Urbano, y en general para todos los planes y programas, fue la generalidad de los objetivos y estrategias para todo el territorio nacional, sin tomar en cuenta la diferenciación

no sólo de recursos disponibles, sino de formas de vida, con condiciones físicas-geográficas. No es posible diseñar Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en municipios donde incluso los ciudadanos se niegan a ser Presidentes Municipales - por la falta de los más elementales recursos, de comunicaciones, de experiencia administrativa, de personal capacitado, etc.

Uno de los factores primordiales para cumplir inicialmente con los objetivos de una política de desarrollo regional y urbano, es la ampliación y modernización de la infraestructura para el transporte, en aquel sexenio ciertamente hubo atención a la red de carreteras, al transporter público - federal, pero no así a los ferrocarriles, que es el medio - que ha permitido el desarrollo acelerado en otros países.

La atención a los centros turísticos tuvo relevancia -- pero para el beneficio de la empresa turística transnacional, para el turismo extranjero y con efectos contaminantes a las áreas conurbadas a dichos centros. Un ejemplo de ello es el Centro Turístico de Ixtapa contra el municipio de Zihuatanejo, Gro.

Los Puertos Industriales, innovación en los objetivos - de la política de desarrollo del Gobierno Federal recibieron un fuerte impulso que efectivamente generaron polos de desarrollo en áreas con densidad demográfica, pero una vez más - la falta de infraestructura urbana provocó los mismos vicios y deficiencias que en las ciudades intermedias.

México conserva un amplio mosaico de Grupos indígenas - que han coexistido mas no convivido, en el proceso de desarrollo nacional, es por ello que cuando López Portillo anunció en su toma de protesta como Presidente de México, que ampliaría los esfuerzos para integrar a estos grupos en un tono drámatico, se crearon expectativas. COPLAMAR fue el instrumento administrativo que daría atención a los problemas de las zonas deprimidas y grupos marginados. Se integraron a sus programas organismos establecidos, se sumaron actividades de organismos descentralizados para concurrir a la satisfacción de sus demandas que antes se mencionaron, se habló - que este programa se distinguió de un fuerte fenómeno de corrupción.

Es conveniente pasar a ciertas cifras representativas - que ofrezcan un panorama de la situación que guardo el país - en aquel período de Gobierno, para que con ellas se fijen - si se cumplieron los propósitos programados. En su informe - anual de 1982, el Banco de México dio los siguientes datos - sobre la economía nacional a esa fecha:

- En 1977 el crecimiento del producto interno bruto sin considerar a la inflación, fue de 3.4%, o sea mayor - que el crecimiento de la población.
- En 1982 este crecimiento aumentó a 8.2% superior a la tendencia histórica y a la del mundo, esto gracias - según el aumento del gasto público financiado con deuda externa.

- Los incrementos del gasto público y privado crearon - en el período aproximadamente cuatro millones de nuevos empleos.
- Entre 1977 y 1981 las importaciones se incrementaron en un 43.5% en promedio. Estas importaciones fueron posibles por un aumento anual permanente de la exportación petrolera.
- Los incrementos de la inversión obedecieron a estas mismas causas.

Preparemonos para la abundancia se dijo entonces, pero para 1982 empezó a caer la producción nacional:

- La manufactura de bienes duraderos de inversión y de consumo disminuyó el 11.8%
- La producción agrícola, silvícola y pesquera descendieron abajo del nivel de 1981 en un 4%.
- Las actividades de construcción se redujeron en un 4.2%
- La producción de bienes y servicios se desplomó, llegando a ser 6% menor que la obtenida doce años antes.
- El aumento de los precios al consumidor en los seis años fue de 235%.
- 3 millones 500 mil personas sin empleo o remuneración.
- Importación obligada de 8 millones de toneladas de alimentos.



- 77 mil millones de dólares de deuda externa al final del sexenio.
- Un déficit del sector público equivalente al 16% del producto interno bruto.

Los planes y programas se vinieron abajo, quedaron sin financiamiento, solo se sostuvieron los aparatos burocráticos, el esfuerzo de los polos de desarrollo quedaron en meras calles pavimentadas y postes de corriente eléctrica, los puertos industriales sin marina mercante significativa, cantinas y centros de prostitución dejaron sus puertas abiertas. Los rumores, la inestabilidad cambiaria provocaron el desierto en los centros turísticos, un fenómeno de desempleo acelerado, una fuga de capitales y atesoramientos especulativos. Pero el presidente, en los últimos meses de su gestión, en su sexto y último informe de gobierno anunció con énfasis populista la nacionalización de la banca, el control de cambios y convirtió las cuentas bancarias en divisa extranjera en pesos mexicanos. Esto no solucionó el problema y la caída económica de México. La planificación para el desarrollo en México, tal y como se entendió en aquel entonces no operó y fracasó, su razón: su nulo carácter democrático. Habría que replantearse con urgencia dos cuestiones: ¿que debe de ser el desarrollo para México? y ¿como se debe de planificar? eran tareas que habrían de estimarse para el siguiente perfodo de gobierno.

### 3.2 PLANES Y POLITICA REGIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

Al iniciar este período de Gobierno se formuló como tarea inmediata un proceso de planeación democrática para conducir y ordenar el CAMBIO SOCIAL en beneficio de las clases populares, para romper inercias y orientar circunstancias. - Su reto, se decía entonces era caminar hacia una sociedad - igualitaria. Dar un nuevo cauce al equilibrio regional para - acelerar dicho cambio. (59)

Desde su plataforma electoral se plantea el desarrollo regional mediante la desconcentración de la actividad económica y los asentamientos humanos hacia las costas y fronteras, reducir la aglomeración urbana y atacar la excesiva dispersión de pequeños núcleos de población. Son una vez más - los mismos propósitos planteados en el Plan Global de Desarrollo, al fin y al cabo, fue Miguel de la Madrid al inspirador de este. Es el fortalecimiento del federalismo su concepto de desarrollo regional. Se reconoce que solo se resolverán los problemas de la federación que solo se entienden en los sitios en que se dan. Se ofrece continuidad a través de los Convenios Unicos de Coordinación.

Al asumir la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, De la Madrid promovió a rango constitucional la planeación demo

---

(59) Antología de la Planeación en México. 1917-1985. Tomo - 10.F.C.E.- S.P.P.

crática. (60) En base a esa reforma presentó su Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia del anterior, esté ya obligado constitucionalmente, inicia con el período de gobierno. - Se habló de una planificación para el desarrollo al mismo tiempo que para enfrentar la crisis y la adversidad; contradicción.

Se formularon cuatro objetivos que se propuso el Gobierno de De la Madrid alcanzar durante su período:

- a.- Conservar y fortalecer las instituciones.
- b.- Vencer la crisis.
- c.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- d.- Realizar cambios cualitativos en las estructuras -- económicas, políticas y sociales.

La estrategia señalada se proponía; recobrar las tasas de crecimiento, generar empleos permanentes, disminuir la inflación, fortalecer el mercado interno, aprovechar racionalmente los recursos naturales y modular los impactos externos.

Se plantea como reclamo en las consultas populares efectuadas la descentralización de la vida nacional, se formula como una estrategia la desconcentración territorial y la reordenación de la economía, en base a tres orientaciones:

- a.- Promover un desarrollo estatal integral que forta -

lezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

b.- Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

c.- Revertir la tendencia concentradora de la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

Se considera a las entidades federativas como el ámbito geográfico fundamental. No obstante la prueba y el error, no se regionaliza al país en base a otros criterios más funcionales, donde se consideren los fenómenos físico-geográficos, la unidad económica, social y cultural que representan cada realidad regional. Para lograr el desarrollo estatal se propone en este plan dar mayor vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando sus vínculos con los Gobiernos Estatal y Federal.

Se promovería a escala regional una integración entre comunidades rurales y las ciudades, aprovechamiento de sus recursos naturales, integración con el mercado nacional e internacional. Se pone énfasis en costas y fronteras. Se pone prioridad a las regiones que descienden del altiplano hacia el Golfo de México, de Tampico a Coatzacoalcos, y en las regiones comprendidas por el corredor del bajo y el área de influencia directa de Guadalajara hasta Manzanillo.

A los Puertos Industriales que habían tenido una impor-

tante expansión, crecerían moderadamente al disminuir el papel del petróleo en la estrategia del desarrollo. La desconcentración industrial seguiría apoyándose en los puertos. - Se reorganizarían los intercambios en el territorio para reducir el peso de la capital e intensificar los vínculos directos entre todas las regiones del país.

El financiamiento del desarrollo se sustentaría en el aumento del ahorro interno y se corregiría la fuerte dependencia de recursos provenientes del exterior, reduciendo paulatinamente la deuda externa.

En el Plan Nacional del desarrollo se prevenía que para 1983 el producto decrecería entre un 2 y 4%, pero que posteriormente se observaría una recuperación de la actividad económica de entre cero y 2.5% en 1984 y un crecimiento entre 5.6% durante el período 1985-1988. Se incrementaría de 3.5 al 4% la generación de empleos y con incrementos de salario-real coherentes con el avance de la productividad. El sector agropecuario y de sevicultura crecerían entre 3.5 y 4.5%. La industria manufacturera se incrementaría entre el 6.7 y el 7.9%, y así otros sectores de la economía tendrían importantes avances para el período 1985-1988.

En este plan se define el desarrollo regional como el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial. Se reconoce la existencia de regiones que presentan característi-

cas culturales, sociales, políticas y económicas diferentes, y que coinciden en su historia y valores, siendo la diversidad el principio básico que sustenta la unidad. (61)

Fue consigna electoral y de gobierno la descentralización de la vida nacional; su principal sustento estuvo en el Art. 115 Constitucional para revisar y redistribuir las competencias entre las tres instancias de Gobierno. En general los objetivos, propósitos y metas para el desarrollo regional planteados en este período de Gobierno fueron los mismos que se establecieron en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

Se definieron las bases para la integración del desarrollo nacional, de regiones que por sus recursos y ubicación se consideraron estratégicas; estas regiones fueron: Norte, Sureste, parte central de la costa del Pacífico y del Golfo. El centro del país se estimó aparte con carácter particular.

Las estrategias para el desarrollo de las regiones del Norte se apoyarían en políticas de desarrollo fronterizo. Las prioridades que se fijaron fueron la integración de los mercados fronterizos con los regionales del interior del país, y la diversificación de su economía, dando importancia a las actividades de exportación.

Para el Sureste se tendría una orientación ecológica -

explícita, se impulsaría la regularización de la tenencia de la tierra, aprovechamiento de los efectos indirectos del cre cimientos del petróleo y del turismo.

El desarrollo de la parte central de la costa del pacífico se coordinaría en función de tres proyectos comunes de integración regional. Se fomentaría una creciente integración entre las subregiones de la franja costera desde Nayarit has ta Oaxaca. Se promovería la integración de circuitos turísti cos entre los centros de la costa. Se intensificaría la ex - plotación de recursos mineros, la agroindustria, las infraes tructuras portuarias e industriales de Lázaro Cárdenas, Sal ina Cruz y Manzanillo. Se establecería una estrategia común - de apoyo a las comunidades campesinas de Guerrero y de Oaxaca.

La región del Golfo está prevista en el plan para cons olidar los puertos industriales de Tampico-Altamira y Coatzacoalcos, mediante la orientación de la localización indus trial y destacando su ubicación estratégica para el comercio exterior. El Istmo de Tehuantepec tendría un papel estratég ico para la comunicación directa entre el Sureste y la costa del pacífico, para racionalizar el transporte nacional.

Las acciones para revertir la tendencia concentradora - de la zona metropolitana incluyeron disminuir el crecimiento industrial en esta área abriendo opciones viables de locali zación, se frenarían las migraciones fortaleciendo las condi

ciones de desarrollo rural y se consolidaría el sistema urbano y el intercambio a escala regional.

Dentro del marco teórico y práctico dentro del cual ha operado la planificación del desarrollo regional en los últimos veinte años, poco se ha diferenciado por la continuidad destacada no tanto en los programas y políticas de este enfoque del desarrollo, sino más bien en la toma de decisiones de los funcionarios responsables de formularlos. Se distingue a partir de 1977 por las innovaciones y alcances de un sistema de planeación nacional en proceso de madurez. Es indiscutible que la planificación es el mejor instrumento para lograr los objetivos del desarrollo, que las técnicas para hacerla operar son buenas, el problema radica en la voluntad política de quien debe ejercerla y vigila su cumplimiento. Han sido otros factores los que han influido en el fracaso de la planificación en México. Es importante estudiar estos factores para darle a la planificación del desarrollo el mérito que merece.

Es claro que al hablar de desarrollo, se entiende inmediatamente beneficios a la población en general: mejores niveles de vida en alimentación, vivienda, educación, empleo, etc., dignas condiciones de vida para que el hombre se realice plenamente. En este sentido, el desarrollo en nuestro país no puede entenderse a partir de cifras que se informan crecientes cada año en las actividades económicas ni plantearse como objetivos de desarrollo porcentajes de crecimiento, -



pues finalmente si estos se dan no es para el beneficio de los grupos sociales más rezagados. El desarrollo debe ser hoy expresado en un proyecto social a corto plazo, que incluya no los grandes objetivos nacionales, abstractos e inalcanzables; debe de ser un proyecto propio, independiente y deliberado ampliamente por la población que señale sus demandas-prioritarias.

El Gobierno de Miguel de la Madrid inicia con un amplio grupo de Administradores en su Gabinete, con formación financiera en la mayoría de los casos, con postgrados en universidades extranjeras, y una pobre carrera política que sin duda los hizo insensibles a los reclamos populares. La Administración Pública como la planificación son políticas por su naturaleza, no se puede escindir entre política y técnica porque podría conducir al fracaso las acciones gubernamentales cuando se enfrentan a la realidad social. La formulación de planes, programas y diseñar esquemas de objetivos, así como asignar recursos para cumplirlos, es una tarea eminentemente política que requiere experiencia en cargos de representación popular. En los últimos veinte años en México se ha perdido el sentido de la carrera y militancia política para orientar la administración pública. Reducir el carácter político de la administración pública y la planificación es el error que ha costado el fracaso de los planes y políticas del período que se estudia.

Miguel de la Madrid recibe una situación que el colabo-

ró a generar, una economía regresiva, enfrentamientos políticos con la clase empresarial, con una difícil negociación -- con la banca internacional, un país en crisis que limitaba -- en gran medida los planes y políticas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual desde un principio -- tuvo que cambiarse y subordinarse a un Programa Inmediato de Reordenación Económica que tenía como objetivos contener el desempleo, disminuir el déficit público, restablecer los flujos de recursos externos y recuperar la capacidad de crecimiento. Las medidas que entonces se tomaron nada tenían que ver con los objetivos planteados: contracción del gasto público, restricciones del crédito, limitaciones de importaciones, incrementos progresivos de los precios de los servicios y productos del estado, devaluaciones de la moneda y renegociaciones de la deuda externa. Para 1983 el producto interno bruto a precios constantes, tuvo una caída de 5.3%. La inflación en diciembre de este año fue de 102%. El empleo descendió en 0.3%.

Para 1984 la crisis continuó, Benito Rey Romay expone -- la situación de esta manera:

- "De todos los sectores productivos, el de menor crecimiento fue el agropecuario, silvícola y pesquero, incluso menor que en 1983.
- En el sector manufacturero, la producción de bienes -- de consumo fue la de más bajo crecimiento.

- Los precios al consumidor se incrementaron en un 60% de diciembre a diciembre.
- Los precios y tarifas de los productos y servicios de las empresas paraestatales fueron incrementados en un 70%.
- El gasto del Gobierno Federal registró una importante contracción puesto que sólo creció 4%.
- El endeudamiento externo neto del gobierno aumentó en 2 189 millones de dólares y el pago de intereses al exterior se elevó 16% respecto a 1983, llegando a la cifra de 11 856 millones de dólares.
- Finalmente, un déficit del sector público de 2.2 billones de pesos y un tipo de cambio controlado." (62)

La política económica continuó en el mismo sentido, de tal manera que la calidad de vida de los mexicanos descendió vertiginosamente, los planes y políticas de desarrollo elaborados fracasaron totalmente con un enorme costo social.

La nacionalización de la banca que suponía un instrumento de cambio equitativo, anticrisis, hoy sigue operando como la privada, con la diferencia de que ahora su mayor cliente es el propio Gobierno, financiando sus enormes y crecientes déficit, y por lo tanto inflacionario. Aunado a esto se auto

---

(62) Rey Romay, Benito. México: el país que perdimos. Siglo-XXI México 1988 pp. 54-55

rizó una banca privada (las casas de bolsa) que solo han especulado con el ahorro e inversiones irreales.

El financiamiento del gasto público y de las pocas inversiones, así como el pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa, fueron sujetos una vez más, por el crédito externo. Para adquirirlo, el Gobierno mexicano tuvo que acudir a la banca internacional agrupada en el Fondo Monetario Internacional, quien le obligó a firmar acuerdos de política económica que contrarrestaban los objetivos de sus programas originales; reducción en el gasto público en los renglones de bienestar social, bajas inversiones públicas en el aparato productivo, devaluaciones del peso frente al dolar, integración del mercado nacional a la competitividad del mercado internacional, via el GATT, topes salariales y control del movimiento obrero, y de las demandas sociales en general.

Un nuevo intento para detener la caída continua de la economía fue la elaboración del Programa de Aliento y Crecimiento que tenía como objetivo utilizar 14 000 millones de dólares para reactivar la economía, fundamentalmente en inversiones en la planta productiva. Un programa mas que fracasa por su inoperancia en el medio crítico que se presenta.

Carlos Acosta en un reportaje hace un saldo de los cinco años del "realismo económico":

"Se duplicó el número de mexicanos sin empleo ni remuneración alguna; los salarios se redujeron a la mitad; el défi

cit habitacional y el hacinamiento se agudizan: la mal nutricion es severa: el consumo de alimentos ricos en proteínas - se redujo en 40%; la deserción escolar se acelera: los servicios médicos se reducen: el ingreso familiar se reduce que - no alcanza ni para adquirir la mitad de la canasta básica de alimentos. La pobreza se agudiza y se extiende a estratos antes menos golpeados. Hay ya una generación de mexicanos con menor capacidad de raciocinio y vitalidad menguada... Es el rostro del país que en cinco años de atención prioritaria a los desequilibrios financieros, va dejando la actual administración." (63)

Una de las mayores críticas que se le han hecho a esta administración es su atención a la coyuntura inmediata que a los objetivos sociales, esto es la importancia destacada y - determinante que se da a la deuda externa que entre 1983 y - 1986 representó 92 000 millones de dólares en pagos de capital e intereses de la deuda externa pública y privada. Con - todo, la deuda externa total para 1987 fue de 120 000 millones de dólares. Cinco años de derrota económica para el Gobierno Federal que no pudo cumplir ninguno de sus propósitos de su política de desarrollo.

El 15 de diciembre de 1987, una vez más el Gobierno Federal se refiere a la grave crisis que ha deteriorado la eco

---

(63) Acosta Carlos. Revista Proceso No. 578. México 1987.

nomía; a la alta vulnerabilidad que crea la persistencia de una inflación mucho mas alta y acelerada; reconoció la mengua en los niveles de vida de la población, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, la incertidumbre generalizada sobre el futuro de la economía y la irritación social - que de todo ello se deriva. Tras de esta situación se dio a conocer el pacto de Solidaridad Económica (PASE).

Para el éxito del Pacto de Solidaridad Económica se "hacen a un lado los propósitos de protección del empleo y de inversión productiva. Para obtener mayores ingresos, e impedir el crecimiento del déficit público, aumentaron cuotas - por derechos y aprovechamientos, disminuyeron aún más el gasto público, se ejercería mayor disciplina y rigor en el eercicio del gasto, disminuiría el suministro de subsidios, se racionalizarían las estructuras administrativas, se desincorporaron más empresas públicas... todo ello sin importar el - costo social - mayor encarecimiento de los bienes y servicios de consumo generalizado, despido masivo de burócratas, menos empleo, mayor contracción económica - con el mismo fin desde el primero de diciembre de 1982." (64)

El objetivo que se persigue al inducir el PASE, es reducir la inflación durante 1988 hasta alcanzar tasas mensuales de 1 o 2% hacia finales del mismo. No hay mucha diferencia -

---

(64) Acosta Carlos. Revista Proceso No. 581. México 1987. Cinco años después.

entre los propósitos del PIRE y el PASE, las acciones y estrategias son las mismas, y cuyo realismo económico caerá sobre los grupos sociales más desprotegidos. El Pacto de Solidaridad estuvo avalado por los representantes de los sectores sociales y privados, sin el consentimiento de sus agraviados, pues se desconocían las intenciones del Gobierno Federal. Del PASE al igual que otros programas, se esperan resultados no previstos pero que afectaran sin duda, una vez más los intereses de la mayoría de la población.

## C A P I T U L O   I V

### 4. EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PLANES Y POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO DE-1977 A 1987.

4.1 LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROGRAMAS DE DESA  
RROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1977 A 1982.

4.2 LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROGRAMAS DE DESA  
RROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1982 A 1987.



## C A P I T U L O    I V

4.1 EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PLANES Y POLITICAS  
DE DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1977 A 1987.4.1 LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RE  
GIONAL EN MEXICO DE 1977 A 1982.

Las Empresas Públicas son instituciones que han surgido desde hace algunas décadas y que son objeto de análisis, estudios y ensayos innumerables en el mundo entero. Dan lugar a amplias y diversas discusiones teóricas, ideológicas y políticas. Su interés no es solamente académico, sino que alcanza la atención del hombre común medianamente informado.

La complejidad de su propio origen y desarrollo ha provocado vaguedades e indefiniciones. Se puede decir, que en base a las particularidades de cada formación social se formulan criterios que le dan contexto, caracterización y papel en su propio desarrollo.

Es un objetivo destacar el papel de estas instituciones en el desarrollo integral de México, y particularmente en los programas de desarrollo regional. Pero no se podría avanzar en este sentido sin antes intentar establecer un breve estudio de lo que es la Empresa Pública, su instrumentación y desarrollo en nuestro país. Para ésto se quiere ubicarla en su contexto histórico y económico. Establecer un marco de

referencia mínimo que posibilite entrar con claros elementos en este fenómeno contemporáneo del desarrollo nacional.

Marcos T. Kaplan (65) en su libro Estado y Sociedad, -- hace un estudio del desarrollo peculiar de los países latinoamericanos. En él encuentra que en las últimas décadas se presenta una creciente intervención del Estado, una amplia - ción de su actividad, de sus funciones y de sus poderes, de su participación "empresarial", de su autonomía relativa respecto a las clases y la sociedad.

Kaplan habla del Estado como reproductor de una forma - ción social neocapitalista, y que busca con su intervención ser complementario de las grandes empresas, asumiendo las - funciones y tareas que aquellas no quieren o no pueden cumplir. Dice concretamente que: "El Estado asume la garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo tardío y dependiente, ante todo a través de las funciones de organización colectiva y de sus políticas socioeconómicas." (66)

Para que el Estado establezca y garantice las nuevas bases y condiciones de existencia y reproducción del sistema, Kaplan dicta algunos aspectos que inciden en la orientación,

---

(65) Kaplan T. Marcos. Estado y Sociedad. U.N.A.M. 1980. -- México.

(66) Kaplan T. Marcos. Intervención del Estado y la Empresa Pública. Revista Latinoamericana de Administración Pública 819. Ed. México 1979 pp. 247

la estructura y el funcionamiento de la sociedad y son:

- a.- Participación considerable en el reconocimiento, jerarquización y legitimación de las necesidades colectivas y sectoriales.
- b.- Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de diferentes recursos.
- c.- Regulación y Gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general.
- d.- Políticas compensatorias, de reestablecimiento de equilibrios perdidos.
- e.- Organización y coordinación de la economía y la sociedad, y de sus principales aspectos y sectores. (67)

En este contexto ubica a la Empresa Pública como un aspecto central en el proceso de desarrollo del intervencionismo estatal, y como resultante de la convergencia de complejos factores; históricos, coyunturales, militares, económicos, sociales, políticos e ideológicos.

Entre los factores económicos y sociales que Kaplan da a la Empresa Pública señala las siguientes:

- a.- Fluctuaciones en el movimiento internacional de capitales.
- b.- La menguante rentabilidad de los fondos públicos tradicionales.

---

(67) Idem. pp. 243

- c.- El interés excluyente por otros campos nuevos de inversión.
- d.- Desinterés relativo por la inversión en actividades que satisfagan ciertas necesidades básicas.
- e.- Rentabilidad disminuida de servicios públicos tradicionales.
- f.- Resistencia a movilizar grandes capitales en actividades a largo plazo, de maduración lenta, de rendimiento incierto y de riesgos probables.
- g.- La nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras.
- h.- Reanimen a grupos privados.
- i.- Socializar riesgos y pérdidas.
- j.- Recuperar rentabilidad, otros casos.
- k.- Por insuficiencia del desarrollo.
- l.- Lento o desequilibrado crecimiento del sector privado.
- m.- Escasez o retracción de capitales. (68)

Dentro de este marco coyuntural e histórico y fundamentado en diversos factores, emerge la Empresa Pública con un objetivo último en los países de nuestro hemisferio, promover o preservar una formación social determinada.

---

(68) Idem. pp. 247

Para Ruiz Massieu (69) "una empresa es la organización de los factores de la producción con el objeto de elaborar o distribuir bienes o servicios en el mercado. La forma jurídica, la personalidad, el lucro o la naturaleza del empresario no determina la configuración del concepto; el elemento terminante no es del orden formal, si de carácter material-económico, la organización factorial para proveer o cambiar satisfactores en el mercado".

Creemos que aquí encontramos los factores que caracterizan hoy a una empresa, con una opinión generalizada. Pasemos ahora a los que diferentes estudiosos en la materia opinan:

Para Ruiz Massieu Empresa Pública es "la organización - autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. Se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general."

Para Rosa Luz Alegría, una Empresa Pública constituye - "un instrumento idóneo para orientar el desarrollo económico

---

(69) Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública, un estudio de derecho sobre México. Ed. I.N.A.P., México-1980 pp.5

del país hacia las áreas prioritarias, y permite al Gobierno como representante de los intereses del Estado, una gran capacidad para movilizar recursos, crear fuentes de trabajo, - contribuir a la autodeterminación tecnológica, evitar los de - sequilibrios sociales y regionales, y contribuir a fortale - cer la oferta de bienes y servicios de importancia fundamen - tal para lograr ese desarrollo en forma equilibrada." (70)

Para Carlos Salinas de Gortari, las Empresas Públicas - "son un adecuado instrumento a través del cual el Estado, ya sea en forma exclusiva o asociado con particulares puede par - ticipar en forma directa en el proceso productivo y ampliar - su margen de influencia en diversas variables económicas, a - fin de promover las más expédita consecución de los objeti - vos nacionales." (71)

Para Jorge Alvarez de la Cadena, "Las Empresas Públicas son aquellas organizaciones económicas, o económicas-socia - les organizadas institucionalmente por el Estado que partici - pa con su capital en forma total o parcial, pero que le per - mite tener un control sobre los objetivos y la administra - ción." (72)

---

(70) Alegría Rosa Luz. La Evolución del Sector Público. Re - vista Latinoamericana de Admón. Pub. Ob. Cit. pp. 17

(71) Salinas de Gortari, Carlos. Algunas Consideraciones - Respecto a la Importancia de la Política de Empresas Pú - blicas. Revista Latinoamericana de Admón. Pub.Ob.Cit. - pp. 337

(72) Alvarez de la Cadena, Jorge. La Empresa Pública y el - Desarrollo Nacional. Rev. de Ciencia Política No. 68, - F.C. P y S. UNBAM. Ab-Jun. 1977. México pp. 35

Para Sergio García Ramírez "empresa pública, a la luz - del derecho positivo mexicano, es una unidad de producción - de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de fideicomiso, pues siempre se requiere la auto rización gubernamental para la participación estatal), con - recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de - fuentes fiscales o crediticias, o de asociación de capitales privados y sociales, o de la aplicación de los precios y de las tarifas por bienes y servicios que ponen a disposición - del público y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de - los planes y programas gubernamentales y a un régimen especí fico de control autoritario". (73)

Sin duda alguna la conclusión inmediata de un breve estudio de la Empresa Pública es la importancia de su papel en el desarrollo económico y social de cualquier país. A.H. Hansan (74) realizó un amplio estudio del papel de la Empresa - Pública en el desarrollo, en el hace una explicación de lo - que constituye este tipo de institución para vencer lo que - llama "los obstáculos al desarrollo".

a.- Escasez de capital, este obstáculo se presenta en -

---

(73) García Ramírez Sergio. Derecho Social-Económico y la - Empresa Pública en México. Ed. INAP. 1982-México pp. - 19-38.

(74) Hansan A.H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico. Ed. I.N.A.P. México 1978.

dos variables: extranjeras y nacionales. Con respecto a la primera señala que "el desarrollo implica sucesivas adiciones a la provisión de equipo de capital de un país, y estos deben de ser lo suficientemente grandes como para efectuar un incremento tanto en el ingreso nacional como en el ingreso nacional per-cápita. Para ello la primer tarea es encontrar los recursos para la formación de capital y asegurar que estos sean correctamente aplicados."-

(75)

En este sentido, dice Hansan, los países subdesarrollados se ven forzados a la ayuda extranjera como una posibilidad, la ayuda más confiable sería de Gobierno a Gobierno y sólo para proyectos que se propongan mejorar el factor humano y aumentar el capital social básico. Este tipo de ayudano es un sustituto de una elevación en la tasa de formación de capital interno. Entre los problemas que se presentan para el desarrollo de capital interno menciona las siguientes razones:

1. La falta de interés para innovar el comportamiento económico.
2. La capacidad limitada del mercado interno para absorber las nuevas ofertas de productos.



3. La baja productividad del trabajo.
4. Las expectativas de ganancia disminuyen por la -  
ausencia o deficiencia de servicios básicos.
5. Incapacidad de Empresarios.

Este tipo de dificultades pueden ser vencidas por -  
el Estado a través del establecimiento de Empresas-  
Públicas.

b.- Otro de los obstáculos del Desarrollo que Hansan ex  
presa es una serie de elementos de resistencia so -  
cial hacia el cambio económico que son:

1. Estructuras institucionales obsoletas.
2. Creencias y valores tradicionales.
3. Privilegios de un status social alto.
4. Sectarismos religiosos y culturales.

c.- Sistemas Agrarios inadecuados.

d.- Inseguridad generada por el Gobierno por:

1. Elevación de Impuestos.
2. Inflación.
3. Expropiación.
4. Fuga de Capitales.
5. Reducidas inversiones.

e.- Deficiencias en la administración pública.

Un factor que para Hansan permite ver claramente la ma-

nera de vencer estos obstáculos, y así examinar el rol de la empresa pública es la movilización de recursos que significa la formación de capital en su sentido más amplio para crear infraestructura, a traer capital extranjero, desarrollar industrias, ayudar a la agricultura, reformar el sistema de tenencia de la tierra, mejorar la salud, extender la educación, fortalecer el servicio civil, etc., esto quiere decir formación de capital.

La contribución de la empresa pública a la formación de capital es un indicador clave de su fundamental aportación al desarrollo nacional. Otra aportación de estas entidades es la magnitud de las inversiones que realizan, por su volumen cuantioso de compras que realizan en beneficio de pequeños empresarios. Además prestan su apoyo a la ciencia y la tecnología.

Existen diferentes corrientes de pensamientos acerca del papel que deben de tener las empresas públicas dentro del desarrollo que se proponen los países. Alvarez de la Cadena nos ofrece una breve recopilación de éstas:

- a.- Los que dicen que sólo deben de actuar secundariamente respecto a la empresa privada, y además deben de darle a éstas todo tipo de apoyo infraestructural y los insumos que requieran. Este tipo de posiciones corresponden al liberalismo económico.
- b.- Otra corriente es aquella en donde todas las empre-

sas son públicas, es el caso de los países socialistas.

- c.- Un tercer tipo es aquel que considera que las empresas públicas deben de manejar las industrias básicas para el desarrollo económico. (76)

Sin lugar a dudas este último criterio es el que predomina en México por el carácter histórico de su economía mixta, no obstante que se presentan algunos otros criterios.

Hansan afirma que es a la empresa pública a la que se le asigna la mayor parte de la tarea de sentar las bases sobre las cuales se levanta la estructura de una economía dinámica y diversificada.

El Banco Interamericano de Desarrollo, la Escuela Interamericano de Administración Pública y la Fundación Getulio-Vargas en el Volumen II del libro por ellos publicados sobre la Empresa Pública nos ofrece algunos aspectos económicos de estas instituciones como agentes de política de desarrollo. - Estos son:

- a.- Su radio de influencia en relación con otros agentes.
- b.- La formación de recursos invertibles.
- c.- Los resultados de la explotación respecto a los in-

---

(76) Alvarez de la Cadena, Jorge. Ob.Cit. pp. 37

gresos por venta y la proporción de los gastos de capital.

- d.- La política de precios y tarifas.
- e.- Las remuneraciones.
- f.- Las inversiones.
- g.- La política tecnológica.
- h.- Aporte a la oferta de bienes y servicios, y
- i.- Su función en la regulación del mercado.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se habla del papel de la Empresa Pública en la Política de Desarrollo como instrumento para el fortalecimiento del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico y social, además, constituye un requisito de primer orden para aumentar la producción y el empleo al ritmo requerido, de servicios que -- tiendan a garantizar el suministro de insumos básicos de disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacional y extranjero, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios.

Hasta aquí se ha desacadado el papel de la Empresa Pública como instrumento de desarrollo, fundamentalmente dentro de su contexto histórico en el que se ha venido desarrollando en diferentes países, sobre todos en aquellos que guardan ciertas características de subdesarrollo y dependencia. Por lo visto anteriormente, se cree que la Empresa Pública en -

nuestro país es instrumento para desarrollarnos dentro de una formación social que si bien es particular a nuestro propio proceso histórico, también han permitido la preservación de un modo de producción capitalista dependiente de países más desarrollados. Sin embargo, la Empresa Pública también ha jugado un papel de vanguardia en los procesos de cambio estructural. De esta manera la Empresa Pública tiene un papel ambivalente, pero seguro para cualquier política de desarrollo económico.

Es conveniente pasar al estudio de la Empresa Pública en México, su historia y proceso, así como su rol en el tipo de planificación implementada en diversos períodos, con el fin de conocer en que medida el Estado Mexicano va interviniendo en la actividad económica.

Anteriormente se había señalado que las entidades federativas representan para el gobierno federal su criterio de regionalización. De esta manera el Estado y el Municipio representan los niveles de responsabilidad de conducir el desarrollo de los estados-regiones- en la esfera de sus respectivas facultades.

Desde el punto de vista formal parece presentar un equilibrio en las funciones que realiza cada uno de los niveles de gobierno. En la práctica ha ocurrido lo contrario.

El crecimiento desmedido de la administración pública fe

deral, ha concentrado recursos de toda índole, a grado tal - que las entidades federativas y libertad de los municipios - depende, en su desarrollo económico y social, de las inver - siones federales.

Algunos indicadores serían:

- En 1978. Los ingresos brutos gubernamentales, corres - pondientes al gobierno federal representaron el 13.9%, en relación con el producto interno bruto del país, - mientras que los de los 31 estados apenas significa - ron en conjunto el 3.0%.
- Una muy marcada desigualdad en la distribución espa - cial de la riqueza, de la actividad productiva y de - la población, que se traduce en una insuficiente uti - lización de las potencialidades regionales.
- Una aguda dispersión de la población en pequeñas loca - lidades, que dificulta el adecuado aprovisionamiento - de los servicios indispensables.
- Una excesiva concentración urbana en tres entidades - federativas. El Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco, que multiplica en forma creciente los costos de - funcionamiento de sus respectivas economías metropoli - tanas.

Precisamente la toma de conciencia de los peligros inhe - rentes a desequilibrios exacerbados, ha llevado al gobierno-

federal a replantear la Estrategia Nacional de Desarrollo, - vinculándola a un importante programa de fortalecimiento del federalismo que involucra una amplia serie de medidas y acciones financieras, fiscales, programáticas, presupuestarias y administrativas, para impulsar un desarrollo regional armónico sobre la base de la división política del territorio nacional en estados y municipios.

A partir de las reformas administrativas del ejecutivo-federal 1976-1982, las entidades federativas estructuraron - sistemas estatales de planeación, con el propósito de conducir en forma racional su desarrollo, haciendo posible la compatibilización de los esfuerzos de los tres niveles de gobierno que concurren en ese ámbito territorial y de las organizaciones de los grupos representativos de la población.

La coordinación federación-estado con propósitos de desarrollo, se concreta en los denominados Convenios Unicos de Coordinación (CUC), que anualmente suscribían el Presidente de la República con cada uno de los 31 Ejecutivos Estatales.

Algunos de los objetivos de los CUC. se orientaron a:

- Avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, ampliando y vigorizando la participación de los estados en las tareas del desarrollo.
- Impulsar la capacidad de administración, programación ejecución y evaluación de los gobiernos estatales.

- Fortalecer sus finanzas.
- Incrementar las actividades productivas y los niveles de bienestar general.

Dentro del esquema del Convenio Unico de Coordinación - (CUC), se establecieron compromisos para consolidar a los - comités estatales de planeación para el desarrollo. (COPLADES) Existentes en las entidades federativas para compatibilizar los esfuerzos de los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno, en las etapas de proceso integral de planeacion.

En este período, y como efecto de la política anterior, se intensifica la transferencia al régimen estatal de las -- funciones y participación del propio gobierno federal, en en tidades paraestatales de interés local.

Desde el punto de vista de la programación, se uniforma ron los criterios y lineamientos para que las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, formuladas -- anualmente por los COPLADES, constituyeran la base para inte grar los programas de las dependencias y entidades del sec - tor público federal.

Los compromisos establecidos en los Convenios Unicos de Coordinación, se agruparon en tres modalidades básicas:

- Programas estatales de inversión. Son programas de in versiones federales descentralizados para su adminis- tración y ejecución a los gobiernos de los estados. -



En ellos se atienden directamente las necesidades de desarrollo de sus propias comunidades en áreas prioritarias como la educación, salud, agua potable, vivienda, transportes y comunicaciones, en 1981, se invirtieron por esta modalidad 22,777 millones, por parte de la federación, cifra que representó el 5% de sus recursos de inversión total.

- Los Programas Sectoriales Concertados, fueron programas institucionales de la administración pública federal organizada en sectores o éstas acciones se formalizaron en programas conjuntos en materia fiscal, comercial, laboral, agropecuaria, pesquera, urbana, de salud, de educación superior y de desarrollo rural. De estos programas ya se hizo referencia anteriormente.
- Programa Integral de Desarrollo Rural. (PIDER). Este programa operó en 133 micro-regiones en todo el país. Los objetivos del programa se sintetizan en: a) Aumentar la producción de productos básicos; b) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo; c) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado; d) contribuir a una distribución equitativa del ingreso; y el elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.
- Programas de Desarrollo Estatal. Acciones promovidas para los gobiernos de los estados para orientar el gasto público e inducir la coordinación y la concen-

tración entre los sectores Público, Privado y Social, en torno de las prioridades estatales y nacionales.

La Política Regional del Plan Global de Desarrollo y - en general del período 1977-1982, ha sido estudiada en nuestro apartado III con detalle, de tal manera que solo queda - destacar particularmente el papel de la empresa pública dentro de este esquema de criterios programados sobre desarrollo regional.

Al asumir su período presidencial José López Portillo - en 1976, se propuso la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo denominado "Alianza para la Producción". Referente al crecimiento económico estuvo fundamentado en dos criterios básicos: El resurgimiento de la inversión privada como pivote de la economía y la expansión industrial sobre la base de la exportación manufacturera.

En el segundo tercio de esta administración, se modifican la prioridades anteriores, y se da atención especial a - las demandas sociales, dando como resultado la expansión del sector estatal. De esto se desprende una reorganización de - las-empresas públicas, como se ha observado anteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Comencemos por el Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Algunos de los objetivos superiores de este plan son los si -- guientes:

- Obtener un desarrollo geográficamente equilibrado. -  
Descentralizar las actividades económicas.
- El Plan se pronuncia por la descentralización, el -  
descongestionamiento y contra todas las formas de con-  
centración en lo económico, en lo cultural, en lo so-  
cial y en lo político.
- Para el Plan, tiene una especial importancia la lucha  
por la autonomía municipal en todos los sentidos.
- Se busca reducir la tasa de expansión de los centros-  
más grandes, impulsar el crecimiento de centros inter-  
medios con una infraestructura básica.
- Modificar la asignación tradicional de inversiones y-  
servicios sociales en beneficio de zonas artificial -  
mente rezagadas.
- Fortalecer y crear polos de desarrollo en función de-  
su potencial económico.

En el Plan Básico, a la Empresa de Estado se le da el -  
papel de agente dinámico del desarrollo. Se pretende consoli-  
darla y fusionarla sectorialmente.

Algunas de las metas mínimas a las que aspiraba este -  
plan referente a la empresa social-estatal agropecuaria; la-  
participación mayoritaria en empresas productoras de bienes-  
de capital; el control de las industrias productoras de ener-  
géticos; la revisión a la propiedad pública y a su explota -  
ción directa de todos los recursos no renovables; la intensi

ficación de la industria básica, mediante una actividad más-intensa de las Empresas del Estado..

De esta manera queda establecido que es indispensable - iniciar la instrumentación de políticas que alinien el pro - fundo desequilibrio regional en base en la planeación y participación de la empresa pública. No se habla de la intervención directa de estas últimas instituciones, en el desarro - llo regional. Se pone énfasis en su coordinación sectorial.

Veamos ahora estrictamente el papel de la empresa pública en los programas sectoriales con atención en sus implicaciones regionales.

PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER).

Objetivos.

- a) Obras y Servicios Públicos para los Pueblos Rurales.
- b) Empleos permanentes.
- c) Elevar Producción y Productividad.

Inversión Ejercida.

. El total de la inversión pública federal realizada en - el período alcanzó un monto de 29,366 millones de pesos, en los estados con menor desarrollo relativo: Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas. La inversión se destaca en programas del sector agropecuario.

La principal dependencia ejecutora entre 1977 y 1981 -

fué la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que absorbió el 28 % del total.

Otras dependencias con importancia relativa en cuanto - al monto de inversión son: Banrural, Comisión Federal de Electricidad, S.R.A., S.P.P., Instituto Nacional Indiginista Comisión Nacional de las Zonas Aridas, que en conjunto invirtieron el 30%.

#### INVERSION EJERCIDA POR DEPENDENCIAS

(PIDER) 1977-1981.

DEPENDENCIA	PORCENTAJE ( % )
DIF.	1.4
BANRURAL	9.5
C.F.E.	5.8
CONAFRUT	2.8
CÓNAZA	3.5
CAPFCE	3.0
CONASUPO-DICONSA-BORUCONSA	1.2
INMECAFE	2.6
I.N.I.	3.5
BANCO INTERNACIONAL, S.A.	0.2
SOMEX	0.4
FIDEICOMISO LA PALMA	0.1
FIDEICOMISO FONDO CANDELILLERO	0.9
FONAPAS	INAP
FORESTAL VICENTE GUERRERO	INAP
IMPULSORA GUERRERENSE DEL COCOTERO	INAP
COMISION DEL RIO BALSAS	INAP

Las obras y servicios de estas inversiones programadas - y con la participación de empresas públicas, en áreas rurales

se encuentran:

- Obras para el desarrollo ganadero.
- Unidades especializadas y complejos de producción pecuaria.
- Agroindustrias pequeñas.
- Viveros y establecimientos de huertos.
- Flota de captura pesquera.
- Acuicultura.
- Electrificación rural.
- Congeladora de productos perecederos.
- Caminos rurales.
- Abasto, regularización y comercialización de productos básicos.
- Agua potable.
- Acondicionamientos de tierras de temporal.
- Infraestructura para el desarrollo bovino, porcino, caprino, ovino, avícola, conícola y apícola.
- Infraestructura para el desarrollo forestal, frutícola cafecola y pesquero.
- Industrias rurales de productos de madera.
- Obras de riego.
- Fomento turístico.
- Construcción de aereopistas.
- Radiotelefonía.
- Tiendas rurales y móviles.
- Bodegas rurales.

El poder de alguna manera contribuyó a la reducción de los desequilibrios económicos regionales mediante la canalización de volúmenes crecientes de inversión pública a regiones atrasadas, también ha propiciado un efecto multiplicador en las economías locales.

Fue el primer programa que coordinó la acción institucional de 29 dependencias y entidades de la administración pública federal.

Representó el antecedente inmediato de la programación regional, no obstante carecer de una política definida de desarrollo rural.

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO 1977-1982.

Sin duda alguna, se ha afirmado siempre que la pesca y sus actividades derivadas pueden contribuir ampliamente a mejorar el nivel nutricional de la población y desarrollar los litorales mexicanos. Aún más, o se ha dicho que en nuestro mar patrimonial está el futuro de la nación.

Nuestros recursos pesqueros tienen una base física de 2.9 millones de km<sup>2</sup>. de la zona económica exclusiva, 387,000 km<sup>2</sup>. de plataforma continental.

La plataforma continental de México, de declive suave y profundidad aproximada de 200 metros, es una zona de gran riqueza biótica. En el Golfo de México, alcanza una extensión extraordinaria frente a Campeche y Yucatán, desde Punta

Frontera a Cabo Catoche. La Costa Suroccidental de la Península de Baja California y en el Fondo del Golfo de California, etc.

Las principales especies de interés para la acuicultura en nuestro país son las siguientes: Abulón, mejillón, langosta, algas, tortugas, camarón, ostión, almejas, trucha de mar jaibas, cangrejos, robalos, pámpano, etc.

Las unidades económicas y la población ocupada por la actividad pesquera, de la cual se tiene registro, se ubica en cuatro áreas fundamentales: captura, industrialización, transporte y distribución, que ocupaban en 1975 alrededor de 110,000 personas.

El sector público participa en la captura, industrialización y comercialización de productos pesqueros a través del conjunto de 22 empresas públicas que conforman el grupo Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., creada en 1971.

En 1975, el Grupo de Productos Pesqueros Mexicanos dió ocupación a más de 6 mil personas.

El sector paraestatal también interviene, de forma muy importante en la producción de barcos pesqueros, por medio de Astilleros Unidos del Pacífico, S.A., Astilleros de Veracruz, S.A., Construcciones Navales de Guaymas, S.A., y Astilleros Rodríguez, S.A.

Son múltiples los organismos que de una u otra forma -



participaron con apoyo financiero en la actividad. El sector recibió apoyos del Banco de México, Nacional Financiera y Sociedad Mexicana de Crédito Industrial.

Así mismo, funcionan diversos fideicomisos, tales como el Fideicomiso para el desarrollo de la fauna acuática; el Fideicomiso Único para el desarrollo de la flora y la fauna acuática; el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Cooperativo, Pesquero, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a favor de cooperativas pesqueras para la adquisición de barcos camarone - ros. (FIPESCO).

El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, señala algunas medidas programáticas de política e instrumentos para alcanzar metas a mediano y corto plazo. Aquí pondremos énfasis en las áreas y medidas políticas con responsabilidad e instrumentación en las empresas públicas:

dad e instrumentación en las empresas públicas:

AREA	MEDIDA POLITICA	CORRESPONSABILIDAD E. PUBLICIDAD
LEGAL	EVITAR EL DETERIORO DE LOS - RECURSOS PESQUEROS.	COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD
FLOTA INDUSTRIALIZA CION.	CONSTRUCCION Y OPERACION DE- EMBARCACIONES PESQUERAS	ASTILLEROS NACIONALES.
	OPTIMIZAR LAS OPERACIONES - PESQUERAS.	PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A.
	ESTABLECIMIENTOS DE PEQUEÑAS INDUSTRIAS	NACIONAL FINANCIERA.
COMERCIALIZA CION Y CONSÚ MO.	DISTRIBUCION DE PRODUCTOS -- PESQUEROS PARA EL CONSUMO -- POPULAR.	PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. CONASUPO, ISSSTE.
	PRECIOS Y OFERTAS.	PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. CONASUPO, ISSSTE.
	AMPLIACION DE MERCADOS EXTE- TERIORES.	INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR.
INFRAESTRUCTU RA.	OBRAS DE DRAGADO, MUELLES, ATRAQUES, DESCARGA, SERVI- CIOS.	SERVICIOS PORTUARIOS. EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE, AEREO Y MARITIMO.
	CAMINOS, PUENTES, ELECTRI-- FICACION EN COMUNIDADES --- PESQUERAS.	C.F.E. CAMINOS Y PUENTES FEDERA - LES.
INVESTIGACIÓN, CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TEC NICA.	INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO.	CONACYT ANVIES
FINANCIAMIENTO	CREDITO Y FOMENTO PARA LA - ACTIVIDAD PESQUERA.	NACIONAL FINANCIERA, S.A. BANCO NACIONAL DE FOMENTO COOPERA- TIVO, S.A. FIDEICOMISOS BANCA.

Los recursos pesqueros de México representan un apreciable potencial para mejorar cuantitativa y cualitativamente la alimentación popular y para aumentar los niveles de ocupación. Las unidades económicas de esta actividad por su ubicación geográfica, obligan a su fomento y creación de importantes polos de desarrollo, donde la Empresa Pública juega un destacado papel. Este instrumento de desarrollo es en el programa pesquero indispensable para cumplir sus objetivos no encontramos una participación bien definida de estas instituciones, ya que su integración sectorial por funciones no corresponde a un programa de desarrollo regional de alcance nacional.

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Este plan es el de mayores implicaciones regionales, como se estudió en el apartado anterior, con atención en sus esferas de interés regional, señalando objetivos y metas programadas. Hemos dejado para este punto de nuestro estudio su estrategia general para determinar el papel de la empresa pública. En este sentido revisaremos su política sectorial:

- a) Programa Nacional de Vivienda. Se propone ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda, reducir los costos y racionalizar la aplicación de los recursos financieros.

Se integran los programas de vivienda para cada entidad federativa, con la participación de:

- INFONAVIT
- INDECO
- FOVI
- FOVISSSTE
- BANOBRAS
- FOSOC

b) Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para el ordenamiento territorial.

Los organismos responsables de la construcción de equipamiento urbano ampliaron la capacidad instalada de los servicios de educación, salud y comercio, principalmente en el medio rural y en particular en las zonas marginadas, mediante los programas de educación básica y convenios:

- IMSS - COPLAMAR
- CONASUPO - COPLAMAR, y
- ANDSA - SAHOP

En comercio y abasto, el sistema CONASUPO incrementó sus tiendas en un 48.8 %.

Se contempla en el programa la integración de un sistema financiero de apoyo a los estados y municipios que incluyera las acciones de BANOBRAS, otros Bancos y FIDEICOMISOS que realizaran acciones en la materia.

c) Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

Era preciso reorientar la localización de la industria mediante la aplicación de una política integral de estímulos fiscales, tarifarios, crediticios, de infraestructura y equipamiento urbano con la participación de empresas públicas, - principalmente:

- Comisión Federal de Electricidad.
- Petróleos Mexicanos.
- Nacional Financiera, y
- FOGAIN (entre otras).

d) Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos.

Se establecieron las bases para la concertación de acciones en materia de planeación urbana; equipamiento para la prestación de servicios educativos de nivel medio superior y superior, médicos y asistenciales, hospitalización, servicios culturales, recreativos y deportivos, transportes y comunicaciones. Empresas públicas involucradas.

- IMSS
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Caminos y Puentes Federales.
- C.F.E.
- CORETT
- CAPFCE

- Juntas Federales de Mejoras Materiales.

e) Programa de Sistemas de Enlace Interurbano.

Contempla la modernización de la red carretera básica -- nacional, caminos rurales, transporte terrestre y aéreo, ser vicios potables, telegráficos, telefónicos, télex, a fin de que respondan a su función de apoyo y estímulo a la expansión industrial, comercial y de servicios.

Empresas Públicas Involucradas.

- Mexicana de Aviación.
- Aereoméxico.
- Ferrocarriles Nacionales.
- Teléfonos de México.
- Caminos y Puentes Federales.
- C.F.E. (entre otras).

f) Programa de Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos.

Dentro del esquema general de planeación quedan contempladas la iniciación de los nuevos centros turísticos y ampliación de los existentes. Constituyen centros de desarrollo regional.

Empresas Públicas Involucradas.

- CORETT.
- IMSS.

- Líneas Aéreas.
- A.S.A.
- Servicios Portuarios.
- Empresas Hoteleras de Participación Estatal.

De esta manera el P.N.D.U., desarrolla una serie de programas que señalan metas y estrategias para diferentes esferas de desarrollo urbano, pero no integran de manera directa la responsabilidad de cada empresa pública, sus objetivos, inversiones y presencia en un determinado polo o región de desarrollo. Nuevamente caemos en señalamientos abstractos y generales.

#### PLAN NACIONAL DE EMPLEO.

Este plan además de no contemplar la dimensión regional de la política de empleo, no determina el papel de la empresa pública en la creación de empleo de acuerdo a necesidades espaciales, sólo hace referencia a los sectores de la producción de bienes y servicios, tanto estatales, como privados. No hay posibilidad de ubicar la importancia de la empresa pública en la oferta de empleo.

#### RECUPERACION DE SUELOS Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS EN ZONAS ARIDAS.

Dentro de los objetivos que persigue este programa se encuentran el difundir programas y acciones para contribuir al óptimo aprovechamiento de los recursos de sus zonas de

influencia, mediante la coordinación de investigaciones de campo, laboratorio, proceso y mercado; orientados al aumento de la producción y el rendimiento de los aprovechamientos económicos más importantes en estas áreas y que desemboquen en la revalorización de las zonas áridas, como fuentes económicas dentro del proceso de desarrollo.



## CUADRO I

## PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA EN EL PRODUCTO Y EN EL EMPLEO (POR-CENTAJES)

AÑO	PARTICIPACION EN EL PIB	PARTICIPACION EN EL EMPLEO
1975	6.6	3.4
1976	6.5	3.6
1977	7.8	3.7
1978	7.7	3.7
1979	8.3	3.8
1980	10.5	3.9
1981	10.4	4.4
1982	14.0	4.4

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Las cuentas de producción del sector público 1975 - 1982. México.

PROGRAMAS GENERALES	OBJETIVOS GENERALES	ENTIDADES PARTICIPANTES
EDUCACION	EDUCACION Y ORGANIZACION DE GRUPOS CAMPESINOS.	ESCUELAS Y UNIVERSIDADES.
PREVENIR LA DESERTIFICACION.	PRESERVAR LA VIDA EN EL AREA DESERTICA Y SEMIDESERTICA.	CONACYT BANRURAL
MEJORA TERRITORIAL.	PEQUEÑAS OBRAS PARA ABREVADERO Y OTROS FINES PRODUCTIVOS.	FONDO CANDELILLERO
ELECTRIFICACION	INCREMENTAR LA ELECTRIFICACION RURAL.	C.F.E.
DESARROLLO PECUARIO	PROMOCION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS. GESTORIA DEL FINANCIAMIENTO.	BANRURAL
DESARROLLO AGRICOLA EN ZONAS ARIDAS.	PROMOCION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS. GESTORIA DEL FINANCIAMIENTO.	BANRURAL
DESARROLLO FRUTICOLA EN ZONAS ARIDAS.	PROMOCION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS. GESTORIA DEL FINANCIAMIENTO.	BANRURAL CONAFRUT
APOYO A LA COMERCIALIZACION.	INVESTIGACION DE MERCADOS Y CANALES DE COMERCIALIZACION PARA PRODUCTOS DE ZONAS ARIDAS.	CONASUPO
SALUD PUBLICA	PROPORCIONAR SERVICIOS MEDICOS.	IMSS-OCPLAMAR

COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS  
Y GRUPOS MARGINADOS. (COPLAMAR).

Por acuerdo Presidencial de fecha 17 de enero de 1977, - publicado en el diario oficial del día 21, se creó la Coordi nación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Gru - pos Marginados, para estudiar y proponer la atención eficaz - de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos mar - ginados; sugerir y determinar la coordinación de las accio - nes de las dependencias y entidades de la administración pú - blica federal.

COPLAMAR, en los términos del artículo 8°. de la Ley Or - gánica de la Administración Pública Federal, agrupa y coordi - na las siguientes entidades: Instituto Nacional Indigenista; Comisión Nacional de Zonas Áridas; Patrimonio Indígena del - Valle del Mezquital; la Forestal F.C.L.; el FIDEICOMISO del - Fondo Candelillero; el FIDEICOMISO de Escasos Recursos; Pro - ductos Forestales de la Tarahumara; FIDEPAL, S. de R.L. de - I.P. y C.V., Patronato del Maguey; Fondo Nacional para el - Fomento de las Artesanías y la Compañía Forestal de la Lacan - dona, S.A., todos estos organismos tienen una estructura de - penetración territorial que les permite promover, organizar, coordinar y acreditar los trabajos que aporten los benefi - cios.

- a) PROGRAMA IMSS-COPLAMAR. Se realizarían las activida - des necesarias a efecto de lograr el establecimiento

del programa de "Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria".

La participación del IMSS en este programa sería:

- El IMSS se comprometió a establecer en 1979, 890 nuevas unidades médicas rurales o urbanas.

- En 1980, el IMSS instalaría y operaría otras 800 unidades médicas rurales o urbanas y 10 clínicas hospital de campo.

- En 1981, 12 clínicas hospital más.

b) SISTEMA CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas.

En 1979, COPLAMAR, con apoyo de todas sus entidades agrupadas estableció un convenio con CONASUPO y Filiales, con el objeto de garantizar el abasto o flujo de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz, a los grupos marginados en el medio rural y zonas deprimidas del país.

El sistema comprendería aproximadamente 15 mil poblaciones en más de mil municipios en toda la república, atendiendo con ello aproximadamente a 10 millones de habitantes.

CONASUPO, por sí o a través de DICONSA se obliga a:

- Hacer una reserva intrasferible de los productos.
- Surtir por conducto de las sucursales de DICONSA, a los 200 almacenes regionales, las demandas de abasto de los

5,200 centros de distribución.

La Comisión Nacional de la Industria Azucarera, se comprometería a asegurar el abasto al sistema de 100 mil toneladas de azúcar de consumo popular, cada año.

c) SISTEMA DE SERVICIOS INTEGRADOS DE APOYO A LA ECONOMIA CAMPESINA EN ZONAS MARGINADAS.

- La Productora Nacional de Semillas, a través de 100 equipos especiales proporcionaría de manera gratuita los servicios de selección desinfección y envasado de semilla criolla, y además distribuiría semilla mejorada.
- El sector industrial garantizaría el suministro de fertilizantes. A través de FERTIMEX, se compromete a ubicar en cada almacén las cantidades requeridas y a realizar acciones de capacitación.
- Al servicio inicial de abasto de productos básicos a cargo de CONASUPO, se agregó el compromiso de adquirir en sus almacenes las cosechas a precios de garantía, desgranadoras y costaleras.
- El sector financiero, a través del Banco Nacional de Crédito Rural, establecería 200 sucursales "C" de la propia institución - una en cada almacén regional -- para financiar las operaciones de adquisición de los insumos mencionados y de comercialización. Dentro del mismo sector la Aseguradora Nacional Agrícola y Gana-

dera, a través del personal de las nuevas sucursales al BANRURAL, haría llegar sus servicios de seguros de cosechas y de vida.

- PROGRAMA C.F.E. - COPLAMAR DE ELECTRIFICACION PARA ZONAS MARGINADAS DEL MEDIO RURAL.

Este programa se inició el 22 de abril de 1981, con un especial efecto dentro del "Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas".

- El objeto de este programa es el de dotar de energía eléctrica a todas las localidades en las que se hayan establecido almacenes regionales del sistema CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, a Unidades Médicas Rurales del Programa IMSS-COPLAMAR.
- La C.F.E. prestaría el servicio Público de Energía Eléctrica, ejecutando las obras que sean necesarias para tal efecto.
- La C.F.E. establecería los sistemas y normas técnicos que considerara necesarios a convenientes para la introducción de energía eléctrica.

COPLAMAR representó uno de los programas de alcance regional de mayor importancia en el período 1977-1982, donde a las empresas públicas se les asignó tareas determinadas, inversiones y responsabilidades. Su ámbito de acción fue exclusivo para zonas marginadas y deprimidas, quedando al margen -

regiones con características económicas, políticas, sociales y culturales, de amplitud considerable. Sin duda alguna este programa es el más relevante en cuanto a la planificación del desarrollo regional.

#### SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

Este sistema ya considerado en sus implicaciones regionales, necesitaba adecuar su fase de comercialización a la estrategia de producción primaria. Se requería que su infraestructura ampliara sus servicios a los de distribución; se formaría así una red con la doble función de acopio de productos primarios y de venta de los alimentos de la Canasta Básica Recomendable y de Insumos Productivos.

Se establecen cuatro niveles de la red de comercialización-distribución que son:

a) Unidades de Desarrollo Integral (UDI). Enriquece las acciones de COPLAMAR, ya estudiadas anteriormente.

b) Sistemas integrados de Actividades Comerciales y Productivas (SIACOP), estos se compondrían de las acciones coordinadas de las siguientes instituciones públicas: ANOSA, BORUCONSA, FERTIMEX, PROPEMEX, IMPECSA, DICONSA, UNPASA, MERCADOS DE ACOPIO, PEMEX y AGROINDUSTRIAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS.

c) SIACOP, de mayor tamaño, cuya función principal consistiría en garantizar un buen surtimiento de la canasta básica recomendable en la región. Este nivel está compuesto-

por ANDSA, PROPEMEX, IMPECSA, DICONSA, MERCADOS DE ACOPIO Y -  
GRAN AGROINDUSTRIA.

d) SIACOP, en su nivel más amplio se conformaría con -  
la participación coordinada de ANDSA, PROPEMEX, IMPECSA, DI -  
CONSA Y MERCADOS DE ABASTO, EN CIUDADES DE MAS DE 200 MIL HA -  
BITANTES.

En general, durante el período de gobierno de López --  
Portillo, la Empresa Pública estuvo integrada a programas de  
desarrollo sectorial donde la producción y productividad fue-  
ron los objetivos prioritarios sin considerar sus efectos so-  
ciales, ecológicos, regionales y sin preveer el futuro inme -  
diato. El desarrollo entendido en tasas de crecimiento, en -  
totales de inversión, en porcentajes del ahorro interno, en -  
paridades cambiarias, en montos del gasto público, alteró los  
propósitos planteados en el Plan Global de Desarrollo. Las -  
Empresas Públicas no generaron la fuerza motriz esperada para-  
derramar beneficios en sus áreas de influencia, generalmente-  
regionales, sino por el contrario estas últimas se vieron ab-  
sorvidas por problemas que les eran ajenos. Habría que insig  
tir en los planteamientos originales referentes a la creación  
de polos de desarrollo desde la perspectiva global que impli-  
que cambios estructurales en lo económico, lo político, lo --  
institucional, lo social y cultural, de tal manera que inclu-  
so la Empresa pública sea núcleo de aglomeración para la ex -  
pansión de un desarrollo equilibrado.



#### 4.2 LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO DE 1982 A 1987.

Al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid - el país vivía una crisis económica que hacia imposible proponer planes y programas de gobierno que tuvieran la certeza de cumplirse. Sin embargo, en el Plan Básico de Gobierno se habla de fortalecer la participación del Estado en la Economía en aquellas áreas reservadas expresamente al Estado.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se fijaron las políticas para las Empresas Públicas, entre las que destacan:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía.
- Participar en la oferta de bienes y servicios.
- Apoyar la integración del aparato productivo.
- Modernizar su organización.
- Promover el desarrollo regional.

Se planteó como estrategia, entre otras, apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las Empresas Públicas; vincular los proyectos de estas instituciones a los programas de desarrollo de los Estados y de respeto a los tres niveles de Gobierno; se impulsarían programas sociales de las Empresas Públicas con repercusión en zonas deprimidas.

Igual que al período de gobierno anterior, De la Madrid

decidió por una política sectorial como base de su programa de Gobierno. Es decir, que el enfoque regional queda sujeto al desarrollo particular de las actividades económicas. No obstante esta política de desarrollo se formula un Programa de Desarrollo Rural Integral que implica otros programas y estrategias intersectoriales. La estrategia de desarrollo rural se propuso impulsar al sector agropecuario para lograr en el período 1983-88 un crecimiento del producto interno sectorial superior a la población. Para lograr este propósito se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo los apoyos que se ofrecerían, destacando la política de subsidios al sector, vía precios de insumos, créditos y seguros que corresponderían a las empresas públicas.

De igual manera para el sector pesquero se establecieron objetivos centrales donde la empresa pública participaría en el mantenimiento y modernización de la flota y equipo de explotación, en la construcción de los astilleros nacionales, manteniendo el enfoque regional por la naturaleza de esta actividad. Se formuló la industrialización para incrementar y diversificar el procesamiento y conservación de productos pesqueros. Se propiciaría un amplio financiamiento al sector para cumplir con sus propósitos.

En el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) se definieron políticas para defender a la planta productiva y al empleo que considera a la industria paraetatal como instrumento de fomento, más que de regulación.

Aquí se supone que la industria paraestatal compite con la - privada, sino que la complementa y ayuda en su desarrollo me- diante su inversión y sistema de compras.

La política de empresas públicas formulada en el P.N.D. se propuso:

- Garantizar la supervivencia de las empresas públicas- dando énfasis a las de carácter estratégico y priori- tario.
- Sustituir importaciones.
- Aprovechamiento cabal de las potencialidades y recur- sos materiales del país.
- Fomentar y diversificar las exportaciones no petrole- ras.
- Impulsar el desarrollo tecnológico nacional.

Referente al sector energético que está en manos del Es- tado a través de las Empresas Públicas PEMEX, CFE fundamen- talmente, el PND establece objetivos que incluyen al desarro- llo regional como la incorporación de núcleos de población - rural y de zonas urbanas rezagadas a los beneficios que es - tas empresas generan; programar adecuadamente los impactos - regionales de las actividades del sector; se actuaría decidi- damente sobre los factores que provocan alteraciones y deter- riores ecológicos irreversibles.

La minería es otra de las actividades en la que partici- pa el Estado con empresas públicas. Su importancia puede se-

ñalarse por su capacidad de empleo y riqueza que genera. La minería paraestatal opera en los campos del cobre, hierro, manganezo y minerales no metálicos como azufre, carbón y coque, entre otros. Los objetivos de este sector señalados en el PND están los de coordinación y concertación de esfuerzos con los gobiernos estatales, de tal forma que la actividad del gobierno federal se sumaría oportunamente a los programas de infraestructura de los gobiernos estatales.

Otras de las actividades en que el Estado Mexicano participa con empresas públicas es en las comunicaciones y transportes. Teléfonos, radio, televisión, telegrafos, correos, ferrocarriles, marina mercante, transporte terrestre y aéreo y otros servicios de este sector. En el PND se propone para este sector contribuir a la descentralización de la vida nacional, modernizar los sistemas administrativos y operativos de las entidades paraestatales encargadas del transporte; ampliar y modernizar la red de carreteras; crear articulaciones internodales, etc., todas con impacto en el desarrollo regional.

En la sociedad actual, compleja y cambiante, la actividad comercial representa significativas relaciones que el Estado regula y participa con empresas públicas como mecanismos de concertación, distribución de productos básicos y de consumo generalizado. En el PND se propuso entre otros mejorar la distribución regional de la capacidad de acopio, almacenamiento, transporte y servicios. Dentro de la estructura

comercial, la empresa pública se utilizaría como un instrumento de política encaminada a imprimir un enfoque social a la producción, abasto y comercialización de productos básicos de consumo generalizado. La empresa pública actuaría directamente en la producción y como canal de distribución.

El turismo es una de las actividades que mayor impacto regional tiene. En el PND se formula una política y una estrategia de carácter especial que lograría la identificación cualitativa de los atractivos, definiendo zonas y corredores que deberían ser contemplados por la planeación regional y lograr un aprovechamiento óptimo del potencial turístico a nivel regional, estatal y municipal, para mantener un equilibrio en el ejercicio de las atribuciones.

En general, la empresa pública ha venido representando un papel destacado en el proceso de desarrollo nacional; referente a sus impactos regionales estos no han sido contemplados integralmente, pues al darse prioridad al desarrollo sectorial, se olvida el ambiente geográfico y económico, social y cultural en los que opera. En varios casos se observa que se cruzan los propósitos entre las actividades sectoriales en su referencia regional.

Algunos datos que a continuación se ofrecen dan una indicación de lo que ha sucedido con estas entidades en los últimos años. Para 1986 el proceso de reestructuración de las empresas públicas desincorporó aproximadamente 450 entidades que fueron consideradas injustificadas quedando al Estado 502

entidades. Estas medidas demostraron que los propósitos del PND no solamente los referentes a empresas públicas, sino del empleo, de productividad y desarrollo regional, quedaron al margen de la acción.

Para fines del mismo año, los precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado proporciona tendrían como propósito abatir la crisis inflacionaria se comportó de la siguiente manera:

Supuestamente para proteger el consumo social, Conasupo, entidad paraestatal de comercialización, racionalizó el otorgamiento de subsidios a productos básicos como maíz y harina, y los redujo a productos como sorgo, soya, oliaginosas, huevos, leche, aceite, frijos y arroz. El subsidio a la operación de conasupo disminuyó en un punto porcentual del P.I.B. entre 1982 y 1986, lo que representó una caída real del 74 %.

Para 1986 CFE, Conasupo, Fertimex, Azúcar y Sidermex, además de PEMEX recibieron más del 87.9 por ciento de las transferencias otorgadas por el Gobierno Federal a la industria paraestatal.

Una muestra de las políticas regresivas durante este régimen y contrarias a sus propósitos originales fue que el sistema conasupo se retiró de la participación masiva en la adquisición de las cosechas nacionales y en la compra de importaciones, generalmente de productos básicos (granos) ele-

mentales para la alimentación de las clases populares, así mismo se liquidaron empresas como Triconsa, y Ceconca.

En el sector azucarero, las inversiones se concentraron en el Mante y Zacatepec, pero se cerraron los ingenios de Nueva Zelanda y Libertad a finales de 1986. No importó cuidar la planta productiva y el empleo de miles de trabajadores.

En la producción de fertilizantes se liquidaron las plantas de Cuautitlán y San Luis Potosí. Estas medidas respondieron a lo que se llamó reconversión industrial: esto es un proceso que el Gobierno Federal innovó para cambiar estructuralmente a la industria para integrarla sólidamente, que sea más eficiente hacia dentro y más competitiva hacia afuera.

Durante este período se formuló un marco jurídico que concretó la Ley de las Entidades Paraestatales, mediante la cual se delimitan con claridad las funciones de las Empresas Públicas y sus relaciones con el sector central. Esta Ley permitiría mayor autonomía de gestión del sector paraestatal.

De esta manera, en el período que aquí se estudia se tomó la decisión de desincorporar del sector paraestatal a 701 entidades y de crear 48 instituciones de servicio, pasando de 1 155 instituciones en diciembre de 1982 a 502 a finales de 1986, y para 1987 llegaría a menos de 400. Se reprivatiza la economía.

El Gobierno Federal en este período definió para el crecimiento industrial tres zonas prioritarias para promover el desarrollo regional, de acuerdo a su programa de descentralización, ofreciendo una serie de estímulos vía empresas públicas.

Ofreció estímulos por medio de CEPROFIS de entre 15 y 20 por ciento del valor neto de la reposición de activos muebles reubicados; de 75 a 100 por ciento del impuesto sobre la renta causado por la venta de bienes inmuebles del activo fijo; y de 15 a 20 por ciento para gastos de reubicación industrial.

Mediante fideicomisos para el desarrollo de áreas industriales se otorgó financiamiento para equipamiento, vivienda, urbanización, agua potable y alcantarillado. La planta nacional de parques industriales se elevó a más de 100 en la república.

Se elaboró el programa de Reordenamiento Industrial en el Distrito Federal que inició el proceso de descentralización industrial de 17 empresas fuera de la zona metropolitana.

La SEDUE otorgó financiamiento para fomentar 20 naves industriales en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Jalisco, Querétaro y Sonora.

La inversión regional autorizada en 1986 se destinó en un 42% a obras de infraestructura básica de apoyo y que re--



presentó el 8% de la inversión pública federal.

De entre las instituciones que destacaron en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal es tán:

- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes trasladó a 8 de sus instituciones centrales, 8 empresas públicas y 7 fideicomisos.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología transfirió la Empresa Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C.V. al Gobierno del Estado de Veracruz.
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos descentralizó Nutrimex.
- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal avanzó en el traslado de la Comisión de Fomento Minero a la Ciudad de Pachuca.
- La S.C.T. concluyó el traslado de Caminos y Puentes Federal de Ingresos y Servicios Conexos al Estado de Morelos.

De acuerdo a la política regional establecida en el P.M.D. se ejecutaron programas de desarrollo regional que contemplaron a la empresa pública en sus objetivos como se ha señalado. Es recomendable exponer el caso de una Empresa Estatal fuerte y de gran impacto regional como lo es Petróleos Mexicanos (PEMEX), que desde su expropiación ha genera-

do muchas polémicas y debates acerca de su explotación y su papel generador del desarrollo nacional. Se ha decidido, por concretar el estudio regional, en el sureste de México ya -- que en esta área la influencia de la industria petrolera en los últimos años ha venido determinando su vida presente y futura.

Desde este amplio punto de vista se puede enfocar el análisis en las siguientes líneas:

Económicas.- Las migraciones de la fuerza de trabajo; la inducción al desarrollo de la industria local; empleo; ingresos; precios; impactos en actividades originarias; agricultura, pesca y forestal.

Sociales.- Marginación, Rencor Social, Explosión Demográfica, Vicios, Inseguridad, Desadaptación, etc.

Políticas.- Transición del poder político local, influencia del poder político de la empresa y sindicato, fenómenos crecientes de corrupción.

Culturales.- Imposición de costumbres y tradiciones ajenas a la localidad, etc.

Ecológicas.- Contaminación del medio ambiente y peligro de accidentes imprevisibles.

Administrativos.- Bienes y servicios públicos.

El sureste comprendido como área de planeación regional

está integrado por 22 municipios del extremo sur del Estado de Veracruz, los 17 municipios que integran Tabasco, 3 municipios del Estado de Chiapas y dos municipios de Campeche.

Esta área geográfica constituye el 3% del Territorio -- Nacional (aproximadamente 60,000 km<sup>2</sup>), representa el 21% del litoral del Golfo de México (4,340 km). En él vive aproximadamente el 3% de la población nacional (2.2 millones de habitantes).

En los años de 1977 a 1983 la zona sureste fue la que -- más contribuyó en la producción nacional de crudo, su aportación del total osciló entre el 51% y el 75% del total nacional en la producción de gas natural el sureste aportó el -- 85.3% del total nacional (fuente: Anuario estadístico de Pémex).

Los centros petroquímicos existentes hasta la actuali -- dad son 20 con la siguiente distribución en el sureste: Matapionche, Ver., Cosoleacaque, Ver., Minatitlán, Ver., Pajaritos, Ver., Cangrejera, Ver., Salina Cruz, Oax., La Venta, -- Tab., Cactus, Chiapas, Cd. Pémex, Tab., y Nuevo Pémex, Tab.

El 83.7% del total nacional de productos petroquímicos -- básicos se elaboran en el sureste mexicano.

Ests datos dan una idea de la importancia estratégica -- de la región para el desarrollo nacional.

Para 1985, el valor de las exportaciones fue de 14'606-

millones de dólares y la venta en el interior del país ascendieron a 1,059 millones de dólares de los que se deduce que el 83 por ciento de estos recursos son generados por el sureste mexicano.

Para poder comercializar sus productos, Pémex cuenta con un extenso y complejo sistema de distribución y almacenaje. Así Pémex posee y utiliza el transporte terrestre, marítimo y aéreo; cuenta con una extensa red de ductos; además tiene bodegas, terminales de almacenamiento y estaciones de servicio con respecto al sureste, la infraestructura que sirve a Pémex se compone de:

Comunicación terrestre.- Vías férreas: Veracruz-Coatzacoalcos - Mérida/Coatzacoalcos - Extepec - Salina Cruz/Ixtapetec-Tapachula-Frontera con Guatemala. Red de carreteras: Acahualtán-Coatzacoalcos-Villahermosa-Campeche-Mérida. La Panamericana que comunica al Estado de Veracruz con Oaxaca, Chiapas y la Frontera con Guatemala. La costera del Pacífico. Comunicación aérea: Los aeropuertos principales en que opera PEMEX en la región son: Minatitlán, Villahermosa, Cd. del Carmen y Campeche. Comunicación Marítima: En el Sureste de México, Pémex utiliza las siguientes instalaciones portuarias: Coatzacoalcos, Pajaritos, Salina Cruz, Dos Bocas y Cayo de Arcos; en menor escala Progreso y Cozumel.

La estructura ocupacional de la región sureste se ha transformado a partir de la expansión de la industria petro-

lera, el creciente incremento demográfico ha provocado la amplitud de la población económicamente activa. A este fenómeno se ha sumado el desarrollo del sector energético que es - desfavorable a la absorción de la creciente fuerza de trabajo de la región. La actividad agrícola, afectada por su carácter temporal y escasa capitalización, absorbe dos terceras partes de la población ocupada, siendo espacios insuficientemente remunerados para equilibrar el nivel de vida de los empleados por PEMEX.

Las inversiones del sector industrial, particularmente en los ramos del petróleo y la petroquímica, han podido dar empleo a solo una parte de la población de los particulares - requerimientos tecnológicos y los grados de calificación y - especialización que el sector reclama. El 58% de la población ocupada en la actividad petrolera es foránea en la región. Es en el sector servicios donde se ha visto un crecimiento importante de empleo pero de ingresos mínimos.

El subempleo generado por la expansión petrolera es reflejo también de la escasa productividad de la región por insuficientes recursos de inversión. Este nuevo fenómeno ha -- conducido a una distribución desequilibrada de la población - que tiende a concentrarse en más áreas urbanas de Villahermosa, Cd. del Carmen, Reforma, Campeche, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula. Ello, a la vez que genera fuertes presiones sobre - los mercados de trabajo en las ciudades, ha contribuido a - despoblar a las áreas rurales potencialmente productivas.

Datos relevantes son los de la distribución de la P.E.A. por rama de actividad en el Estado de Campeche.

- Agropecuaria	45.8%
- Industria	18.0%
- Servicios	13.3%
- Comercio	5.0%
- Gobierno	4.0%

En el Estado de Tabasco.

- Agropecuaria	44.0%
- Construcción	13.3%
- Transformación	3.4%
- Pémex	2.0%
- Servicios	31.6%

En el desarrollo y rápido crecimiento de las actividades petroleras han causado una situación de deterioro en forma directa o indirecta al medio ambiente que le rodea, a tal grado que a la industria petrolera se le ha calificado de incompatible con los sistemas ecológicos y sociales.

El sureste mexicano es caracterizado por tener un clima de trópico húmedo. Con una temperatura media anual de 18°C. Con precipitación pluvial alta. De vegetación selvática y de pastizales dedicados a la ganadería. Con una diversidad biológica considerable. La región es altamente frágil en sus ecosistemas.

La industria petrolera en sus fases de exploración y explotación ha ocasionado cambios drásticos y dramáticos en los patrones tradicionales de uso y calidad del suelo, afectando otras actividades productivas. Como consecuencia de la explotación selectiva de los recursos se ha presentado la sobre explotación de especies de maderas preciosas como la caoba y el cedro en las selvas; de crustáceos como el camarón; el deterioro del suelo por monocultivos, etc.

Entre los daños que ha provocado la contaminación, están aquellos generados por las aguas residuales de la industria basada en el petróleo y que desembocan en los ríos conteniendo elementos químicos que destruyen la flora y la familia acuática. El mal uso de agroquímicos y la incorrecta disposición final de los envases, origina contaminación en los suelos. La emanación de gases de la industria petrolera provoca corrosión y oxidación de los metales, así como el derrame de grasas y aceites que son arrastrados hacia los arroyos que sirven de bebederos para el ganado.

El acelerado aumento de la actividad petrolera y sus derivaciones en los últimos años, ha condicionado la forma de organización territorial y el crecimiento urbano en el ecosistema.

La organización del espacio determinada por las grandes inversiones en zonas urbanas estratégicas como Coatzacoalcos Minatitlán, Villahermosa, Cárdenas y Ciudad del Carmen, ha sido la fuente de agudos congestionamientos de los flujos de

intercambio a nivel interregional.

El paisaje urbano de área ofrece síntomas evidentes de un profundo desequilibrio:

- Ninguna de las ciudades del sureste ha crecido tomando en cuenta los criterios de planificación de asentamientos humanos y desarrollo urbano que se señalan en el plan global de desarrollo 1980-1982 y el plan nacional de desarrollo 1982-1988.

- Como en otros campos, se han trasplantado de un modo mecánico soluciones a los problemas que no corresponden a las características particulares del ecosistema costero.

- La totalidad de las ciudades del área carecen de sistemas adecuados de tratamiento de aguas negras, de desechos industriales y urbanos.

- Problemas de salud pública por la alta contaminación.

- El espacio urbano es el espacio segregado. En él solo se satisfacen las necesidades de los estratos privilegiados de la población.

- La división entre las clases sociales es tajante en el espacio urbano. Las colonias residenciales de los nuevos y viejos locales constituyen verdaderos islotes en medio de un mar de viviendas sin agua potable, drenaje, luz, servicios generales, etc.

- En todas las ciudades del área, pero sobre todo en -



los grandes centros urbanos, es posible observar agudos sin tomas de patología social: alcoholismo, drogadicción, prosti tución, vagancia, marginación y precarismo.

Este es el panorama dejado por la ausencia de voluntad-política de un régimen presidencialista interesado siempre - en resultados inmediatos que resalten imagen y prestigio, y no el propósito planteado en los planes y políticas elaboradas unilateralmente. Estos son los paños de una programa -- ción sectorial aislada; de empresas públicas poderosas que - son ajenas a los objetivos nacionales y regionales. De aquí- la recomendación de replantearse el propio concepto de desa- rrollo de la planificación y del papel del Estado en la Eco- nomía.

En el capítulo siguiente se aborda este problema desde- su óptica regional de tal manera que se contribuya a la supe- ración de los profundos desequilibrios que vive México a par- tir de la distribución y explotación de todos sus recursos.

## C A P I T U L O V

### 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

#### 5.1 CONCLUSIONES

#### 5.2 PERSPECTIVAS

## 5.1 CONCLUSIONES.

En este trabajo se ha venido sosteniendo que fundamentalmente en las últimas décadas, el desarrollo nacional se encuentra en el primer plano del pensamiento político, económico y social de todos los sectores, que ha obligado a la acción gubernamental iniciar un proceso de cambio estructural, global y planificado de toda formación social.

En este sentido se ha puesto particular interés en el desarrollo regional, pues es evidente la enorme disparidad y desequilibrio que existe entre una región y otra dentro de un mismo país. Se ha definido como una región de desarrollo una área geográfica cuyas características naturales son comunes pero no determinantes, dentro de la cual habita una sociedad particular que tiene su propio proceso histórico de formación, actividades económicas homogéneas, así como condiciones sociales y políticas comunes, con una cultura que la diferencia y une. Este marco le da una situación de desarrollo que le demanda satisfactores propios y planes particulares.

En el caso de México, se presentan grandes disparidades regionales en sus niveles de desarrollo socio-económico y de urbanización. Este hecho ha motivado a investigadores nacionales y extranjeros de las ciencias sociales a estudiar nuestro desarrollo regional, tanto para interpretar su realidad como plantear sus posibilidades alternas de desarrollo. Se puede decir que por las situaciones cambiantes aceleradamen-

te, estos estudios aún no alcanzan plena madurez.

En México, el interés creciente por el tema se debe entre otras cosas, a las presiones demográficas; la alta migración a las grandes ciudades; la agobiante centralización de la vida política y económica, y hasta cultural, han obligado al Gobierno Federal a preocuparse por la formulación de planes y políticas de desarrollo regional, que de alguna manera se han visto influenciadas por ciertos enfoques clásicos de la teoría del desarrollo regional. Esta es la razón que obligó a este trabajo a detenerse al estudio de las aportaciones más destacadas en la formulación de la Teoría del Desarrollo Regional.

Se ha estudiado en el primer capítulo los fundamentos teóricos de esta estrategia para el desarrollo nacional; en él se habla de los conceptos básicos que se van delineando para constituir una teoría más acabada. Algunos de los primeros elementos que se manejaron para determinar una región para el desarrollo fueron: la distribución regional de la industria, el lugar del consumo, el lugar del trabajo más barato, y el lugar de los yacimientos de las materias primas. Otros elementos aportados por este enfoque son: el tráfico de bienes, depósito de los mercados, tendencia de la aglomeración, comercio interregional y vías de comunicación interregional.

Esta teoría al aislar a una región determinada sólo en-

base a los factores de la producción y distribución, limita- en primer término los criterios para determinar los espacios de una región, su proceso histórico, sus lazos culturales y sociales, y por lo tanto, sus propias demandas de desarrollo. El nivel de consumo no es uniforme en un país de marcadas desigualdades, tampoco hay regiones exclusivas donde el trabajo sea más barato. Las tendencias de aglomeración se dan precisamente ahí donde se concentran la mayoría de las actividades económicas; son comunes las deficiencias en las vías -- de comunicaciones y transportes. En fin, este enfoque tiene-- significativas limitaciones, su mérito radica en ser pionero en cuestiones regionales.

La Teoría de la Dominación y de las Instituciones se -- fundamenta por sus relaciones BASE-EXPORTACION que conduci -- ría a las actividades secundarias y terciarias y de cuyo de-- sarrollo particular se derramarían beneficios en otras acti-- vidades complementarias. Es cierto que entre otros factores, hay grados de dependencia o dominación entre una región y -- otra, las más desarrolladas sobre las menos, pero esto no re -- presenta que las mismas relaciones de dependencia que se dan entre países se reproduzcan dentro de un mismo país. La si-- tuación de desarrollo de un país o región tiene que ver con-- siderablemente con la situación más o menos desarrollada de un país o región, pero ambos son parte de un mismo proceso -- histórico.

Por otra parte, es cierto que hay instituciones regiona

les que se resisten al cambio o a la adaptación de un dinámico proceso de desarrollo. Estos obstáculos se han presentado no sólo en una región, sino también en todo un país que han obligado incluso a revoluciones sociales. No se podrá transformar una región teniendo instituciones económicas, políticas, sociales y administrativas obsoletas o en plena decadencia. En este sentido se está de acuerdo con las aportaciones de este enfoque, sin embargo, al proponer que la exportación de un producto o grupo de productos de la región hacia afuera, para crear fondos de ahorro posibilite la inversión en actividades secundarias o terciarias, ésta se desarrollaría autónomamente es una falacia, pues históricamente está comprobado que no es la región o el país exportador, en el caso de las naciones subdesarrolladas y exportadoras de materias primas, quienes fijan los precios de sus productos, ni mucho menos disponen de la totalidad de los factores para desarrollar sus actividades secundarias; por ejemplo tecnología, capital, infraestructura, personal capacitado, etc.

Otra de las tesis expuestas para encausar el desarrollo regional es parte de que el desarrollo tecnológico sea aprovechado a ritmos dispares para pasar de la economía exportadora, a través de un proceso de sustitución de importaciones y logre un sector exportador modernizado, para un desarrollo autónomo. Este enfoque que en un período tuvo aplicaciones nacionales tuvo resultados positivos durante la industrialización de los países pobres, que en el caso de México se con

centró sólo en tres grandes ciudades. Se da el caso que hay regiones que no logran el autoconsumo, por lo que no se pueden aplicar los mismos criterios para cada una de las regiones. Lo que es cierto es que el progreso técnico debe llevarse ahí donde se dan las condiciones para la modernización de la producción, para de esta manera derramar los beneficios - hacia aquellas áreas influenciadas y dependientes de las mas beneficiadas.

Estos enfoques o aportaciones de la Teoría del Desarrollo Regional, se han encontrado con grandes limitaciones; comenzando por los criterios que siguen para regionalizar, carecen de claros elementos para diagnosticar la realidad social de una región y, por lo tanto, para planificar su desarrollo. Sus propuestas de desarrollo son ajenas al proceso-histórico de cada región, su conformación social y su tradición cultural. Lo que puede resultar bueno para una región - no es bueno necesariamente para otra. Su carácter general - han hecho de estos enfoques deficientes en su objetividad. - Algunos ofrecen modelos matemáticos-operacionales de difícil interpretación, de dudosa aplicación, sin embargo han tenido particular influencia en programas gubernamentales para la explotación de un recurso natural, elaborar productos, desarrollar alguna cuenca hidrológica, regiones agrícolas de exportación, zonas fronterizas, puertos industriales, ciudades intermedias, etc., que han logrado objetivos particulares pero parciales en sus alcances.

En el presente trabajo se puso atención especial al enfoque de lo que se ha llamado Teoría del Desarrollo Regional POLARIZADO, que es el marco que más ha influido recientemente en las políticas de desarrollo de países con un alto grado de diferenciación regional, como es el caso de México. -- Polos de desarrollo originalmente fue definido como una unidad económica motriz; el término motriz se utiliza aquí como un sinónimo de dominante, líder, piloto o propulsor, que puede ser una empresa, una industria o una combinación de industrias que ejercen un efecto de atracción sobre las demás unidades relacionadas con ellas. Esta unidad motriz cuando es - resultante de todos sus efectos generados proporcionan un cambio de estructuras que experimentan una tasa mayor de crecimiento. Los complejos industriales pueden clasificarse por - su pertenencia a las industrias extractivas de energía, materiales de construcción, metalúrgicas, industrias químicas, - industrias ligeras y alimenticias, complejos agroindustriales, incluyendo en sus interconexiones los aspectos socioculturales y servicios.

El concepto de POLOS DE DESARROLLO parece ser muy prometedor, permite diseñar una política a largo plazo de intervención deliberada en el desarrollo regional, contiene además, un sentido de justicia social; reconoce el aspecto heterogéneo en el espacio geográfico, la interdependencia de las diversas actividades, la complementaridad recíproca y las relaciones de influencia mutua alrededor de un centro regional



de gravedad. El carácter de los problemas y las formas de solución deben ser distintos en los contextos diferentes. En consecuencia, el aparato teórico empleado en la descripción de los problemas debe de ser diferente también. En este sentido, las directrices de la política de desarrollo regional puede formularse de acuerdo a objetivos, metas, tiempos, costos, movimientos, etc., es decir, de tal manera que se puede planificar el desarrollo regional.

Por tal motivo este estudio tuvo que efectuar un análisis de la planificación; sus bases teóricas, su origen, su proceso histórico de desarrollo, sus alcances y logros en su formulación y experiencias para el desarrollo en todos sus niveles, particularmente en su aspecto regional.

En este trabajo se definió a la planificación del desarrollo como un proceso histórico, general, permanente, sostenido, inducido, deliberado, de cambio estructural e institucional, para ordenar racionalmente los recursos de una nación hacia las finalidades de desarrollo basadas en las necesidades sociales y limitadas. Esta definición podría ser aplicada a cualquier política de desarrollo que quiera cumplir sus objetivos, esto es porque cada formación social formula su propio sistema de planificación en base a una serie de condiciones de carácter económico, político, jurídico e institucional. Se observó aquí que no es el mismo tipo de planificación en Estados Unidos de Norteamérica que en la Unión Soviética.

Después de haberse expuesto el origen de la planificación, de diferenciar su tipificación, se buscó la reflexión oficial sobre planificación en México; en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, primero en su naturaleza globalizadora. No dudamos que la planificación sea el instrumento idóneo para romper con la inercia, la improvisación, la dispersión de recursos, la incoherencia; es el mejor camino para lograr los objetivos del desarrollo. Sin embargo este plan no consideró en su diagnóstico una serie de factores externos e internos que no solamente lo modificarían sino también desviarían e incluso fracasaría en el logro de sus propósitos.

Se expuso que así como el desarrollo nacional debe cumplir ciertos objetivos en un período de tiempo, éste debería organizarse y orientarse dentro de un plan, de igual manera lo es para el desarrollo regional. Para que un plan se manifieste en esta última dimensión antes debería de delimitar su espacio; su región. Con este propósito se procedió a hacer referencia a ciertas consideraciones y criterios que se han seguido para constituir una región de desarrollo, estas son de manera general, condiciones físicas-geográficas, existencias de recurso naturales importantes, homogeneidad en el grado de desarrollo, relaciones internas en base a sus núcleos aglutinantes (ciudades intermedias, villas, etc.,) vías de comunicación, transportes, identidad cultural, etc., todas ayudan a crear un sistema regional.

Con este marco teórico que permite entender los concep-

tos básicos de la planificación para el desarrollo regional, se pudieron estudiar los planes y políticas de desarrollo regional que de 1977 a 1987 han formulado el Gobierno Federal. Esta es una etapa de profundos y acelerados cambios en la vida nacional que obligan necesariamente un ambiente propicio para que la planificación opere. En 1977 se inicia el Gobierno de José López Portillo quien emprende una amplia reforma administrativa con organización jurídica y cambios institucionales que dieron por vez primera al Estado Mexicano la obligación y capacidad de organizar la Administración Pública central y paraestatal con carácter programático para fines de desarrollo. Respondiendo a un reclamo social se inicia una reforma política que permitía a partidos de todas las ideologías o por lo menos entrar a la discusión oficial o formal de los planes y políticas del gobierno. Es un período de planes que siempre contemplan su nivel regional, sean de tipo general, institucional o sectorial. Se crea una Secretaría de Estado que asume el papel central de la planificación del desarrollo nacional. Se obligó a las dependencias públicas a orientar y coordinar sus actividades a la planeación y contar con una infraestructura de servicios para esta última.

En su orientación regional, la planeación siguió el camino del Federalismo, considerando a cada estado federativo como una región, y se puso en marcha los Convenios Unicos de Coordinación como instrumentos para lograr un crecimiento -

equilibrado que disminuyera las profundas diferencias regionales. En este primer período, el ejecutivo federal y los estatales convinieron en coordinar sus acciones para establecer los Comités Estatales de Planeación para el desarrollo, como un organismo público dotado de personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con el propósito de compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, en las distintas etapas del proceso integral de planeación, propiciando la participación de los diversos sectores de la comunidad.

Estos modelos representaron los planes y políticas de desarrollo regional para el Gobierno de Miguel de la Madrid pues fue el quien como Secretario de Programación y Presupuesto diseñó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y que ya hablaba de los CUCs y que se desarrollaron en el sentido de vincular a los programas de desarrollo nacional con los de las entidades federativas y sus ámbitos de influencia. Cabe señalar que no necesariamente cada Estado representa una REGION como aquí se ha dicho con propósitos de desarrollo. Es común observar que incluso dentro de cada entidad federativa se presentan profundas desigualdades entre una área geográfica y otra. Hay regiones homogéneas que están integradas por más de una entidad. Estos convenios no contemplan la integración de programas entre una región y otra. Nuevamente la importancia que se da a la programación sectorial e institucional da al Gobierno Federal supremacía en la toma de decisio-

nes con respecto a las autoridades locales. De aquí que los planes y políticas de desarrollo regional sean exclusivamente de coordinación y complementariedad. Uno de los aspectos que sujetan y limitan a los planes estatales y municipales es su financiamiento, que depende de las asignaciones presupuestales que les asigne el Gobierno Federal, esta dependencia de recursos se contrapone con los principios de soberanía que sustenta jurídicamente al Estado y al Municipio.

Durante los diez años estudiados aquí, se encuentran tres variantes del desarrollo regional permanentes: programas de atención de zonas y grupos marginados; programas de desarrollo de puertos industriales y programas de desarrollo fronterizo. La orientación de estos dos últimos programas tienen carácter base-exportación, que si bien es importante pero no determinante para un desarrollo equilibrado. Los puertos y las fronteras no son puntos geográficos de aglomeración, por lo tanto es mínimo el derrame de beneficios. México históricamente creció en la altiplanicie, y hacia el centro, y es precisamente donde se presentan los más graves desequilibrios económicos y sociales. Los programas de atención a zonas marginadas y grupos indígenas están planteados erróneamente desde sus consideraciones originales; los grupos étnicos no pueden ser considerados marginados desde nuestro propio concepto de desarrollo, costumbres y tradiciones, no son las mismas necesidades ni los mismos satisfactores.

Uno de los aciertos de los planes y políticas de desa--

rollo regional de este período fue su programa de estímulos para la desconcentración de la actividad industrial con sus implicaciones en el desarrollo urbano. Estos estímulos fueron fiscales, tarifarios, crediticios, de infraestructura y equipamiento urbano. En este programa el papel de la empresa pública fue fundamental, tales son los casos de PEMEX y CFE.

La expansión del sector energético sigue teniendo importantes efectos sobre las condiciones económicas, sociales y ecológicas en las regiones en las que ésta se ha llevado a cabo. El ritmo y la magnitud de la expansión de la industria petrolera ha ejercido presiones en las áreas de su influencia, y al no contemplarse sus efectos programáticamente, ha generado una situación problemática difícil de resolver a corto plazo. Esta es una contradicción que representa el desarrollo de un sector o una sola actividad económica con los problemas más generales de una región. En el caso de PEMEX con sus propósitos de expansión y desarrollo, se estableció en una área no preparada para recibir el impacto de fuertes inversiones, la migración de una población ajena que demanda satisfactores ajenos a los propósitos históricos de la región. De aquí la importancia de integrar los programas de desarrollo sectorial a programas más ambiciosos de desarrollo regional, que tengan como prioridad regular y reorientar la programación bajo nuevos criterios.

Hasta aquí se ha pretendido destacar que el desarrollo regional es una de las variantes de la teoría del desarrollo

que cada día cobra mayor importancia en aquellos países que presentan profundos desequilibrios entre una área geográfica y otra, las tendencias y los enfoques que más han influido - han sido tratadas para ubicar las experiencias que en este - sentido se han tenido principalmente en nuestro país. Hoy to do intento serio de desarrollo nacional se realiza dentro de un sistema de planeación ordenado pero fundamentalmente deli berado, que en el caso de México a llevado al fracaso a mu - chos planes y programas, sin embargo mucho se ha avanzado en la formulación de un sistema nacional de planeación que con - sidera al nivel regional en sus políticas de desarrollo, las redefiniciones y replanteamientos que en este sentido tendrán que hacerse se observarán en el siguiente capítulo.

## 5.2 PERSPECTIVAS.

A partir de los problemas y conflictos generados en las naciones atrasadas a mediados del presente siglo, fue aceptándose la idea de desarrollo como la única alternativa para los cambios estructurales requeridos por cada formación social. En general, dos han sido las corrientes de pensamiento que en este sentido se han manifestado, y en muchos de sus aspectos son antagónicas. Una de ellas, con clara influencia en el proceso de desarrollo en México, supone la necesidad de practicar una serie de reformas e innovaciones en las actividades económicas, políticas, sociales y administrativas que en esencia preserven "los más altos valores de libertad, justicia y democracia" propios de un sistema capitalista, de tal manera que se sostenga un nivel de mínimos satisfactorios que eviten una explosión social.

El otro planteamiento considera la posibilidad de orientar compulsivamente la economía dentro de un marco social y político propicio que sería el socialismo, como ha sido experimentado en algunos países.

En este contexto, México en las últimas décadas ha venido experimentando cambios profundos en su estructura económica con la amplia participación directa del Estado en esta actividad, que nos coloca ante la posibilidad de un desarrollo más equilibrado. Pero también esa participación ha fortalecido al sector privado de la economía, además de abrir



las puertas al capital extranjero que de alguna manera ha frenado los propósitos de alcanzar mejores niveles de desarrollo nacional autónomo.

Por las propias características del Sistema Político Mexicano, es difícil determinar la idea que sobre desarrollo - han tenido los últimos Gobiernos, pues en diversos casos, incluso dentro de una misma administración, se han presentado - auténticas concepciones de vanguardia, de transformación real; y en la praxis administrativa se han creado Empresas Públicas de alcances sociales propias de sistemas socialistas. Por - otra parte, en los despuntes desarrollistas se han beneficiado los grandes capitales nacionales y extranjeros. Contradicción propia de un régimen con origen en el fortalecimiento - del presidencialismo en la segunda mitad del siglo actual. - Cada Presidente de la República imprime su concepto personal de desarrollo a sus programas de Gobierno, de tal modo que lo que hoy hace un Presidente por considerarlo necesario, para - el siguiente no lo es. (de esta manera, el nacionalismo revolucionario del Partido Político en el Poder no logra concretizar su concepto de desarrollo, ni la Constitución Política al canza su programa de desarrollo nacional, ni sus objetivos generales).

Estas afirmaciones son fácilmente comprobables que nos - obligan a esta otra, urge replantear nuestra propia idea de - desarrollo nacional basada en la interpretación objetiva de - la realidad que nos permita diagnosticar sus particularidades,

sus dilemas, sus conflictos, las demandas, los desequilibrios y los rezagos, para que de esta manera se definan nuestros propios y auténticos objetivos de desarrollo. (en ningún momento ni circunstancia los propósitos de desarrollo de un país africano, asiático o europeo, pueden ser los mismos para México, aunque sus necesidades sean comunes).

En este sentido, la teoría del desarrollo ha venido elaborando una tendencia, para el caso de los países latinoamericanos que propone alternativas metodológicas de análisis e instrumentos de acción que responden precisamente a estas inquietudes.

Dentro de este esquema, el desarrollo regional como parte del desarrollo nacional, también ha sido interpretado por diversos puntos ideológicos y metodológicos que aún no se ha conformado su marco conceptual. Se puede decir, que la Teoría del Desarrollo Regional está en un proceso de formulación acelerado, pues cada día se reconocen más los profundos desequilibrios en los niveles de desarrollo entre una y otra área geográfica dentro de un mismo país. Se ha entendido que el desarrollo nacional resultaría más integral si se organiza en su dimensión regional.

En México se presentan graves diferencias regionales. Coexisten en nuestro país áreas con características propias de la modernización con otras profundamente atrasadas. Para incorporar al proceso de desarrollo nacional a las regiones

marginadas, se requiere igualmente de cambios estructurales en todas las instancias. En este caso, debe de plantearse su origen, nuestro particular concepto de desarrollo regional, ya que en nuestro país confluyen una serie de factores tan singulares que nos diferencian de los problemas regionales de otro país. Esta ardua tarea de investigación se ha dado de manera aislada, sectorizada y parcial.

En el caso del desarrollo nacional se presenta el mismo problema, pues México es uno, independiente, con todas sus implicaciones, pero en su aspecto regional presenta importantes diferencias. No es la misma situación en el Sureste que en el Valle de Mezquital, por ejemplo. El desarrollo regional en México aún no ha sido debidamente explorado en sus campos teórico y práctico.

En virtud de que el federalismo no es la estrategia mas recomendable para regionalizar el desarrollo, pues se da el caso de que una región esté comprendida por más de una entidad federativa, se requiere en primer término, la voluntad política para que el territorio nacional sea regionalizado en base a sus condiciones físicas-geográficas, su homogeneidad en sus relaciones económicas y sociales, a su cultura y tradiciones e instituciones. Determinadas sus regiones se podrá interpretar la realidad total del país, diagnosticar sus particularidades, destacar sus diferencias y plantear de liberadamente sus regionales objetivos de desarrollo.

Insistimos que imponer conceptos de desarrollo ajenos a cada realidad provoca el fracaso de todo instrumento de política económica y social. Nunca jamás, por ejemplo, la necesidad de vivienda puede ser la misma para un habitante de una ciudad intermedia como Morelia, Mich., que para un ejidatario de temporal de una ranchería del Valle del Mezquital.

El desarrollo nacional, es cierto, debe plantearse en las actividades sectoriales propias para la transformación del país en su conjunto, como puede ser la modernización de la industria, de los transportes y comunicaciones, ciencia y tecnología, pero para alcanzar los objetivos heterogéneos se requiere plantear la dimensión regional del desarrollo.

Actualmente toda política sería de desarrollo nacional y regional para que cumpla sus propósitos, deberá de apoyarse en la planificación. Ese instrumento que se ha venido implementando en todos los países ha servido para inducir y transformar la realidad social de varios países en pocos años. La planificación, que en nuestro trabajo hemos definido como un proceso histórico, general, permanente, sostenido, inducido, deliberado, de cambio estructural e institucional, para ordenar racionalmente los recursos limitados de una nación hacia las finalidades de desarrollo, basadas en las necesidades sociales y limitadas, ha venido encontrando mayores espacios para su operación, sin embargo, hay que hacer algunas consideraciones acerca de su instrumentación.

Las propias particularidades de cada formación social y sus posibilidades de desarrollo, obligan a formular un tipo singular de planificación. Generalmente estos tipos están determinados por las estructuras política y económicas de un país. Dos son las grandes tendencias sobre planificación; la indicativa que se practica en las naciones capitalistas, y la compulsiva en los socialistas. En el caso de México, se dan de cierta manera ambas, aunque con objetivos finalmente comunes. La amplia y diversa intervención del Estado mexicano en las actividades económicas y sociales, le permiten formular ambiciosos programas de desarrollo. En el período que en este trabajo se ha estudiado (1977-1987) se inicia una etapa importante para la planificación. No dudamos de la generosidad de esta práctica, ni de sus técnicas operacionales, es otro nuestro planteamiento.

El carácter deliberado de la planificación es determinante para el cumplimiento de sus propósitos. Se trate de un plan Nacional o Regional, requiere del apoyo técnico y profesional, de la participación organizada de la población, para que sea ella quien colabore a diagnosticar su propia realidad, identificar sus problemas y necesidades, plantear sus objetivos, diseñar estrategias viables de acción de acuerdo a sus posibilidades y limitaciones y evaluar conjuntamente sus resultados. Generalmente los planes, programas y proyectos que afectan directamente a la población, son elaborados por oficinas centrales, en cubículos de expertos que resul -

tan ajenos a las realidades que se proponen transformar. Para que la Planificación opere debe ser DEMOCRATICA.

De igual manera para que la planificación funcione necesita ser permanente, organizarse para cumplir objetivos a corto, mediano y largo plazo. Sucede en nuestro país que cada Presidente de la República elabora sus propios planes, y generalmente trata de diferenciarlos de los anteriores. De esta manera los planes y programas que se elaboran a largo plazo no tienen posibilidad de realización. Un plan elaborado democráticamente exigiría a cualquier administración, cumplir con los plazos y objetivos planteados.

En el período que se ha estudiado, el gobierno federal dió preferencia a los planes sectoriales; industrial, energético, urbano, empleo, etc., de alcance nacional. Este tipo de planes, concebidos aisladamente a un plan general, no guardan un nivel aceptable de coherencia y coordinación. Es importante primero elaborar un plan integral de desarrollo que incluya entre otros niveles no menos importantes, los planes sectoriales para cumplir sus objetivos limitados.

Se ha hablado mucho que en México vivimos una economía mixta. Es cierto que el sector público es importante, sobre todo en áreas estratégicas, pero también el sector privado tiene un papel determinado. Por esta razón se presenta uno de los grandes dilemas para la planificación. Aún con una formulación democrática es difícil conciliar intereses, queda

la posibilidad de plantear un mínimo de objetivos comunes - obligados, e inducir hacia otros ampliamente requeridos.

Otro de los graves problemas que enfrenta el proceso nacional de planificación es nuestra dependencia del exterior, fundamentalmente del financiamiento internacional de nuestro desarrollo, que impone condiciones y medidas de política económica que no responden a nuestras aspiraciones de desarrollo independiente, más bien nos han obligado no sólo al estancamiento, sino al retroceso. Queda la propuesta de cumplir los compromisos externos de acuerdo con nuestra capacidad de crecimiento en las actividades económicas principales excedentes, de tal manera que se pueda compartir la responsabilidad.

El perfeccionamiento democrático de nuestro sistema político, es sin duda el principal y más inmediato objetivo a cumplir para que la planificación encuentre contexto político, social y administrativo propicio para implementarse cabalmente.

Uno de los niveles de la planificación, es el nivel regional, que además de ubicarse dentro de todas las anteriores consideraciones, es conveniente destacar que pocas han sido las experiencias en nuestro país y de alcances muy limitados. Es prácticamente a partir de 1977 cuando se comienza hablar de una política de desarrollo regional incorporada a los programas sectoriales primeramente, después en el plan -

general. Por principio no se definen precisamente a cada una de las regiones, es un error metodológico por las causas mencionadas. Es necesario primero fijar algunos criterios mínimos de regionalización o división del territorio nacional en regiones y subregiones.

México está conformado por una geografía tan accidentada que determina la distribución poblacional, además de la localización de sus recursos y de sus actividades económicas, que genera un fuerte desequilibrio entre el nivel de desarrollo de las regiones. De esta manera, el carácter físico del país deberá considerarse fundamental como primer paso para la regionalización. Aquí se tomará en cuenta elementos materiales o naturales como: topografía, clima, suelo, subsuelo, flora, fauna, hidrología, recursos naturales no explotados, productos agropecuarios típicos, etc.

Aspectos demográficos: estructura urbano-rural, migración, etnología, densidad de población, concentración urbana etc.

Consideraciones económicas: ingreso por habitante, especialización económica, nodos de atracción, nivel de industrialización, comunicaciones y transportes, inversiones, salarios, valor agregado, actividades financieras, etc.

Consideraciones Sociales; alfabetización, vivienda, organizaciones sociales, políticas y tradicionales, comercio, salud, recreación, cultural, servicios públicos, seguridad so



cial, educación, nutrición, etc.

Es importante para que el desarrollo regional opere se homogenicen sus relaciones inter e intra dependientes con los instrumentos de planificación. La planificación del desarrollo regional con dimensión nacional deberá implicar a todas las regiones que se determinen.

Como la planificación del desarrollo regional forma parte del sistema nacional de planificación, debiera regionalizar las políticas de desarrollo nacional en el marco de las condiciones, necesidades, posibilidades y limitaciones de cada espacio.

Hasta hoy ha prevalecido el criterio sectorial de la planificación, significando parcialidad en los objetivos, imposiciones de estrategias aisladas, distorsión de la realidad integral, efectos negativos regionales, etc.

El criterio regional de la planificación tiene efectos conjuntos de todos los sectores que convergen en un área territorial y poblacional.

Debe dejarse de considerar a la región como generadora de recursos y de valor agregado a un sector o actividad o empresa determinada.

Actualmente la región sólo es tomada en cuenta con respecto a la aportación que pueda ofrecer al desarrollo de un sector o una determinada actividad industrial, turística o de

servicio, y del derrame de beneficios que traiga consigo.

Se ha visto y afirmado en este trabajo que el criterio sectorial ha profundizado los desequilibrios regionales, pues se queda en un enfoque parcial del desarrollo, es cierto que en un primer momento las condiciones naturales son importantes, pero en las actuales situaciones de nuestro nivel de desarrollo, resultan más apremiantes las condiciones económicas y sociales de la región favorecida por la actividad de un solo sector, de tal manera que se diversifique su estructura -- productiva con avances en su bienestar social y cultural, y este es un problema de enfoque de la planificación del desarrollo.

No se quiere afirmar con lo anterior que se tenga que oponer necesariamente a la organización jurídica-política con la región como aquí ha sido definida, ni que tenga que abandonarse el criterio sectorial de la planificación, precisamente la perspectiva sería armonizar e integrar con singular distinción estos ámbitos. Esta última alternativa requiere de cambios estructurales, conceptuales, jurídicos e institucionales que, sin duda habrán de darse si se continúa con una firme voluntad política de descentralización de la vida nacional.

Presisamente en este marco se ubica el papel de la Empresa Pública que hasta hoy ha respondido a cumplir objetivos -- planteados sectorialmente, no obstante sus implicaciones en el ámbito regional.

Se ha destacado la necesidad de incorporar el desarrollo regional planificado al sistema nacional de planificación; se han expuesto las razones geográficas, económicas y sociales - para considerar este criterio. El Estado Mexicano dispone - de una fuerte y amplia actividad paraestatal que le permite - participar en estos propósitos.

La Empresa Pública se ha dicho aquí mucho ha contribuido a los desequilibrios regionales, por su propio proceso centralizador. Hay que replantear hoy el papel de la Empresa Pública bajo un criterio de desarrollo regional, es decir, como -- promotoras de la descentralización y generadoras del propio - desarrollo regional a través de sus innovaciones.

Cada una de las empresas públicas establecidas, deberá - iniciar su propio proceso de descentralización de acuerdo a - sus particularidades de su actividad y función, y de que mane ra prodría participar en los planes regionales de desarrollo.

Dada la importancia cualitativa y cuantitativa de las - Empresas Públicas en la economía nacional, deben de aprove - charse integralmente como instrumentos de descentralización y - desarrollo regional.

Las empresas públicas existentes deberían de ampliar sus propósitos regionales para que contribuyan al logro de los objetivos que sean planteados deliberadamente por cada una de - las regiones por éllas involucrada, o de nueva creación con - fines de bienestar regional.

El establecimiento de empresas públicas en ámbitos regionales no preparados para élla, ha generado graves problemas - ya señalados.

En fin, la Empresa Pública es uno de los instrumentos de acción más importantes para lograr algunos de los objetivos - de nuestro propio proceso de desarrollo regional, siempre y - cuando esté integrada al sistema nacional de planificación - del desarrollo regional.

Esta podría ser una de las estrategias que permitirían - disminuir los desequilibrios regionales en nuestro país. Desarrollo regional planificado con las posibilidades que ofrece la Empresa Pública. Esto no podrá ser si no se presenta - en un contexto democrático que por sí mismo nos conduciría a - estos planteamientos.