



19  
2e

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"CUATRO AÑOS RECIENTES DE POLÍTICA  
REGIONAL: 1982 - 1986"

LA PLANEACION REGIONAL COMO VIA DE SOLUCION  
DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LIC. EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

Luis Manuel Sánchez Rosales



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.

# I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO I MARCO DE REFERENCIA DE LA PLANEACION	
1.1 Generalidades de la Planeación	5
1.2 Diferencias entre la Planeación y Planificación.	7
1.3 Importancia de la Planeación en - los países en vías de desarrollo.	12
1.4 Diferencias entre el Desarrollo - Regional y la Planeación Regional.	20
Notas Bibliográficas.	29
CAPITULO II LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO	
II.1 Elementos teóricos sobre la Región, sus tipos y los Desequilibrios Regional como base de la Planeación - Regional.	31
II.1.1. Varios conceptos de Región- y sus tipos.	31
II.1.2. Criterios e Indicadores para Delimitar Regiones	35
II.1.3. Diversas Interpretaciones - en torno a los Desequili- - brios Regionales.	39
II.2 Generalidades en Torno a los Dese-- quilibrios Regionales en México	47
II.2.1. Origen de los Desequilibrios Regionales en México.	47
II.2.2. Algunas Características de - los Desequilibrios Regionales	52
II.2.3. Situación actual de los Dese- quilibrios Regionales en México.	61
Notas Bibliográficas	66

<b>CAPITULO III</b>	<b>EXPERIENCIAS EN MEXICO TENDIENTE A LA CORRECCION DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.</b>	
III.1.	Los Intentos Aislados 1940-1970	68
III.2.	Las Tareas de Inclusión de la Planeación-Regional 1970-1976	75
III.3.	La Institucionalización de la Planeación-Regional 1976-1982.	85
	Notas Bibliográficas	100
<b>CAPITULO IV</b>	<b>SITUACION DE LA PLANEACION REGIONAL EN EL PERIODO 1982-1986</b>	
IV.1.	Medidas Puestas en Marcha en el periodo - - 1982-1986 para combatir los Desequilibrios-Regionales.	102
IV.2.	Opiniones Recientes sobre los avances en la Planeación Regional en México.	110
	Notas Bibliográficas	117
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFIA GENERAL</b>		<b>122</b>

## INTRODUCCION

Hace ya un par de decenios que se viene reconociendo que algunos aspectos del subdesarrollo de los pueblos están vinculados al espacio geográfico y, que la solución del problema implica el manejo de variables definidas territorialmente. Ciertamente, los primeros esfuerzos en -- torno al desarrollo regional en México datan desde la década de los -- cuarenta con la aparición de programas regionales de inversión que asu -- mían la forma práctica de proyectos de explotación de recursos natura -- les, habitualmente las cuencas hidrológicas. Tales experiencias son -- conocidas como de "planeación intrarregional" por estar dirigidas espe -- cíficamente a una región y no tener una relación con los esquemas de -- planeación nacional.

Posteriormente, se han venido llevando a cabo múltiples experiencias -- regionales encaminadas a desarrollar regiones, como también experien -- cias tendientes a evitar y prevenir que la actividad económica y la po -- blación tiendan a concentrarse en espacios reducidos. Dichas experien -- cias caen dentro del campo de la "planeación interregional" o aquella que persigue insertar las experiencias del desarrollo regional en el -- proceso de la planeación nacional y sectorial que comunmente se ha ve -- nido realizando en México.

El tránsito de la planeación intrarregional a la planeación interregio -- nal ha sido con la finalidad de integrar adecuadamente las propuestas -- nacionales y regionales del desarrollo. Tal situación logró alcanzar --

se en el sexenio 1976-1982 al institucionalizarse el sistema de planeación regional en nuestro país. Empero, en el régimen actual de gobierno no se sigue trabajando en éste, debido a que se pretende consolidarlo, ya que aún opera con una serie de fallas y deficiencias sobre todo de carácter técnico y metodológico que es preciso corregir para su correcta operación.

Ahora bien, estas experiencias en desarrollo regional no han alcanzado en gran medida su objetivo de vencer o al menos atenuar los desequilibrios regionales contrastantes que hoy por hoy caracterizan al país. - Así vemos que los problemas vinculados a la distribución territorial de la población, la actividad económica y del empleo, de los servicios sociales básicos y del propio poder político, continúan mostrándose como características básicas de la vida nacional y simultáneamente como escollos a un crecimiento más acelerado y mejor distribuido.

Por consiguiente, podemos asegurar que los esfuerzos encaminados a atacar y vencer los desequilibrios regionales en México no han cumplido cabalmente su objetivo debido a la carencia de una verdadera planeación regional que contemplara el proceso de desarrollo con base en un adecuado ordenamiento del territorio.

En base a todo lo anterior, resulta de gran interés realizar un estudio de tesis que trate el origen, evolución y situación actual de la planeación regional en nuestro país, destacando las causas que han impedido a ésta cumplir su objetivo central de vencer los desequilibrios

regionales en el territorio.

La presente tesis, se encuentra integrada por cuatro capítulos; en el primero se presentan los diferentes conceptos y aspectos de la planeación, identificando los conceptos y diferencias entre la planeación y la planificación, así como el desarrollo regional, la planeación regional y la política regional; asimismo, se tratan aspectos históricos de la planeación y su proceso de participación en México.

Dentro del capítulo II, se presentan los elementos teóricos sobre la región, sus tipos y las interpretaciones acerca de las teorías existentes de los desequilibrios regionales como base de la planeación regional.

Por otra parte, se analizan el origen, las características principales y la situación actual de los desequilibrios regionales en México con la finalidad de poseer una visión más clara respecto a los problemas territoriales y su desarrollo.

En el tercer capítulo, encontramos la reseña referente a las diversas experiencias en desarrollo regional por etapas así como los resultados a los que se ha llegado.

Así, llegamos al capítulo IV, en el cual se tratan los aspectos destacables en la actualidad en materia de planeación regional considerando las medidas puestas en marcha por la presente Administración Gubernamental.

namental; además, se incluyen opiniones respecto a las medidas arriba citadas.

Por último, se llega a las conclusiones en las cuales se retoman las ideas principales vertidas en los sucesivos capítulos de la investigación tomando en cuenta ciertos señalamientos que permiten ubicar a la planeación regional actual en la problemática del desarrollo en México.



## CAPITULO I.- MARCO DE REFERENCIA DE LA PLANEACION

### 1.1. Generalidades de la planeación

La planeación en su concepción más general es "una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado de la facultad del hombre de pensar antes de actuar, o expresada con la máxima-sencillez, planear es prepararse para la acción". 1/

Si el enfoque se lleva más hacia la compaginación de lo económico con lo organizativo, la planeación será" producto de lo reflexivo de la inteligencia humana, un recurso para conducir la acción con un sentido de orden y de previsión a fin de obtener el máximo provecho con el mínimo de esfuerzo "2/

En forma más específica, la planeación pretende influir directa o indirectamente sobre aquellos factores que se consideran determinantes del desarrollo.

En consecuencia, cada plan de desarrollo implica consciente o inconscientemente cierta teoría del desarrollo, y alguna noción de las formas concretas en que pueden estimularse los factores importantes para que se produzcan sus efectos.

La planeación, según Charles Betteleim se puede definir como - - aquella actividad que busca:

- 1) " preciar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo eco  
nómico y social,
- 2) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos,  
y
- 3) Poner específicamente en ejecución dichos medios con vista a -  
la realización de los objetivos apuntados". 3/

El mismo autor señala que la planeación es una actividad tendiente a -  
fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherent  
tes, la planeación debe conducir a expresar en forma cuantificada una-  
política económica y social.

De igual manera agrega, que este contenido político de la planeación -  
hace que la elaboración de planes de desarrollo sea una de las tareas-  
primordiales de los gobiernos de diferentes países, como " un medio pa  
ra acelerar su crecimiento y mejorar las condiciones de vida de sus ha  
bitantes".

El plan no es solamente un documento con un conjunto de perspectivas -  
y previsiones, es "el instrumento más eficaz para racionalizar la in--  
tervención, generalmente estatal en la economía".4/

En efecto, el Estado considera que un plan "es un conjunto coherente -  
de objetivos de orden cualitativo y de metas específicas cuantificadas  
mediante métodos técnicos. A los objetivos y metas se le fijan priorid  
dades y plazos para su logro, previéndoles los recursos físicos, financi

cieros y las medidas que requiere su ejecución. Un plan es una solución racional a una situación económica estimada insatisfactoria; solución que se supone la mejor dentro de las posibilidades reales que se presentan en un momento dado. Un plan compatibiliza objetivos y metas con los recursos, armoniza medidas y prevé las dificultades que pueden enfrentar su ejecución".5/

## 1.2. Diferencias entre la planeación y la planificación.

Existen múltiples definiciones de ambos términos e incluso algunas escuelas las consideran como sinónimos.

Para propósito de la presente investigación adoptaremos las siguientes definiciones al respecto. La planeación se define "como el conjunto de tareas dirigidas a la elaboración de un plan".6/

Ahora bien, para emprender un proceso de planificación tendiente a modificar, de manera sustancial el comportamiento socioeconómico tradicional en nuestro país, se requiere la presencia del Estado en este proceso con la finalidad de orientarlo y conducirlo hacia el bienestar social en todas sus magnitudes. Dicho proceso no es otra cosa que un conjunto ordenado de etapas de naturaleza dinámica y progresiva que concluyen en la obtención de un resultado o producto final.

Bajo este criterio, las etapas de la planificación son las siguientes

tes, programación y formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación y la reformulación.

- Programación y formulación: Definición de objetivos y metas estimadas más adecuadas y factibles de alcanzar, recursos de todo orden que los propósitos definidos requieran, unidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan, siguiendo los siguientes pasos:
  - a) Diagnóstico, reconocimiento sistemático de la actividad regional o económica que interesa planificar, a través de un examen destinado a identificar los rasgos más característicos de lo que se desea planificar.
  - b) Prognosis, es la apreciación de lo que ocurrirá a la economía en el futuro o en otras palabras es una trayectoria planificada de los diversos aspectos que intervienen en el proceso.
  - c) Fijación de objetivos y metas o selección de alternativas; aquí cabe resaltar que la formulación de objetivos y metas no es una operación que se efectúa de una vez y para siempre, supone un proceso continuo de diagnóstico y de previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan y que permite confirmar las metas o introducir en ellas periódicamente los cambios necesarios.

- d) Programación sectorial, selección de objetivos y metas sectoriales para predecir el comportamiento de todos y cada uno de ellos considerando necesidades y posibilidades de cada sector (industria, transporte, energía, agricultura, salud, etc).
  - e) Programación de recursos humanos, determinación de objetivos y análisis global de la carencia o disponibilidad de elementos capacitados en todos los niveles, necesarios para la puesta en marcha de cualquier plan, proyecto o programa.
  - f) Programación real o física; fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios.
  - g) Programación financiera; tomar en cuenta las fluctuaciones que se registran en los precios de las materias primas, los flujos de capitales y sus repercusiones sobre el nivel y la distribución del ingreso, pleno empleo de los recursos entre otros.
- . Discusión y Aprobación: los planes, programas y proyectos deben contar con la aprobación de los órganos superiores dentro de cada organización facultada para ello. Se someten a discusión a fin de resguardar la suficiente coherencia y consistencia de los mismos.
- . Ejecución consiste en realizar en forma permanente las acciones y medidas de política económica.

**Control y Evaluación:** es un juicio crítico que implica la verificación y la valoración de las acciones emprendidas, con el fin de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativamente y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente, la determinación de las acciones correctivas para introducir las modificaciones necesarias que permitan ajustar la ejecución a las previsiones originales o a los nuevos lineamientos coyunturales.

**Reformulación:** es la complementación del proceso de planificación toda vez que la verificación de los desequilibrios entre las metas programadas y las ejecutadas y la selección adecuada y oportuna de las medidas correctivas, propiciarán la información suficiente para rectificar los desajustes.

Por otra parte, la planificación se define "como la propia ejecución, control o ejercicio del documento rector" o plan.7/

Respecto al término "planeación," la mayor parte de la literatura vigente coincide al señalar que la distinguen seis rasgos característicos:

- 1) Acento en la racionalidad en la selección de opciones
- 2) Selección de objetivos coherentes a las prioridades del desarrollo económico-social

- 3) Hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas
- 4) Fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos
- 5) Delimitación imagen futuro deseada y,
- 6) Consideración de viabilidad política del plan".8/

Por su parte, la planificación obedece a:

- 1) Control de variables económicas fundamentales
- 2) Posibilidad de orientar el excedente económico hacia fines sociales
- 3) Inscripción del derecho y deber de la planificación en la constitución política
- 4) Participación y concertación de los niveles directivos de todos los sectores (Público, Privado y Social) en la elaboración de planes
- 5) Dotación de infraestructura necesaria para el desarrollo, sin -- que los efectos en su uso se inclinen ventajosamente a los usos económicos sobre los sociales y,
- 6) Posibilidad de orientar el gasto o inversión pública a los propósitos del plan y convenir con la inversión privada semejantes fines".9/

Por consiguiente, la diferencia entre ambos términos se centra en "la posibilidad de ejercer mayor grado de intervención es decir, la planeación exige poca intervención y la planificación representa aquella forma de gobierno que se basa generalmente en un plan de desarrollo".10/

### 1.3 La importancia de la planeación en los países en vías de desarrollo.

El origen histórico de las técnicas de planeación emana principalmente de dos fuentes; la planificación socialista y la macroplaneación de occidente. La planificación socialista se realizó originalmente para dirigir con detalle los procesos productivos de todo un país, aprovechando la ventaja que producía la existencia de un aparato productivo totalmente público. En efecto, la planificación centralizada o socialista de hecho surgió después de la Revolución Rusa de 1917, siendo utilizada en términos generales en una actividad colectiva por medio de la cual los trabajadores son los que determinan, considerando las leyes económicas objetivas, los fines para obtener el dominio y control de la producción así como del consumo.

Por su parte, la macroplaneación de occidente tuvo un origen distinto. Los intentos de aplicación de la planeación en el capitalismo se originan como respuesta a las crisis económicas que de manera recurrente genera el propio sistema y además en forma preponderante en los países dependientes con el propósito de orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos preestablecidos, primordialmente para conseguir el desarrollo económico, social y político. En general "los esfuerzos y aplicación de la planeación en los países capitalistas aparecen cuando sus respectivos gobiernos alcanzan una participación importante en la economía y se desarrollan en la medida en que --



crece dicha participación".11/

Las economías capitalistas se caracterizan por la existencia de un mercado de trabajo donde las leyes económicas objetivas determinan el volumen de producción y las condiciones de reproducción del capital, es por ello que se dice que la participación en la planeación en este sistema sólo es de carácter parcial, es decir, indicativo para el sector privado.

Por consiguiente, podemos afirmar que la planeación busca estas finalidades:

- a) En los países capitalistas, se utiliza en ocasiones para atenuar algunas de las contradicciones del sistema y contrarrestar la naturaleza inequitativa que muestra en la práctica el mecanismo de mercado.
- b) En los países socialistas se utiliza para organizar la actividad económica, promover el bienestar social y orientar el desarrollo físico, como una herramienta que sustituye en sus aspectos fundamentales el mecanismo de mercado. Entendida y aplicada de esta manera, podemos entonces hablar de una verdadera planeación como categoría histórica que sólo se puede dar en un modo de producción socialista.
- c) En ambos sistemas se utiliza, por considerarse que propicia una mejor relación de beneficios a costos correspondientes (eficacia), para transformar una realidad".12/

La idea de planificar la actividad económica surge en México al expedirse la Ley General de Planeación del 12 de julio de 1930, en la que se trata de manera general la necesidad de realizar - un inventario de los recursos del país a fin de coordinar el de sarrollo nacional.

Verdaderamente, "El conocimiento de los recursos disponibles -- permitiría coordinar y regular el desarrollo material y cons- - tructivo del país, a fin de realizar en una forma ordenada y -- económica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, defensa nacional, la salubridad públi- ca y las necesidades presentes y futuras. La Ley preveía el es tablecimiento de la Comisión Nacional y la Comisión del Progra- ma".13/

A partir de entonces, a medida que crecía la participación del Estado en la vida económica del país, se ha venido desarrollan- do la planeación en México. Así, podemos observar una serie de planes y acciones gubernamentales tendientes a regular la cre- ciente actividad desarrollada por el Estado Mexicano en la vida nacional. Estos intentos de establecer la planeación económica en nuestro país a partir de los años treinta, han sido de carác- ter nacional y sectorial exclusivamente sin tomar en cuenta a - la planeación regional materia del presente estudio de investi- gación; dichas experiencias en planeación consideradas como bue nos deseos, se han hecho acreedoras a una serie de calificati--

vos otorgados por diferentes investigadores de la planeación en México. Tales calificativos son: "parciales, informales, incompletos, discontinuos, aislados, utópicos, triviales y hasta secretos".14/

Todo ello como consecuencia de que el marco de la planeación -- económica en nuestro país ha estado plagado de una serie de deficiencias y errores así como la falta de voluntad política en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Asimismo, éste débil marco de la planeación ha ocasionado en -- gran parte que la planeación regional no hubiese sido otra cosa que programas regionales aislados y dirigidos a determinada región sin ninguna vinculación con el ámbito de la planeación nacional.

Sin embargo, no se puede negar que han existido esfuerzos de -- parte del Estado en materia de planeación sobre todo a partir -- de la década de los setenta en que se han venido integrando -- los elementos, procesos y demás mecanismos e instrumentos para lograr armar un sistema de planeación coherente.

En este sentido, es importante precisar que un sistema de planeación existe cuando están definidos:

- a) El proceso de planeación y sus productos intermedios y finales, incluyendo los procedimientos técnicos que permitan elaborarlos.

- b) Una estructura orgánica, con un conjunto articulado de organismos y unidades con funciones y formas de relación bien definidas para llevar al cabo las tareas del proceso de planeación.
- c) Una infraestructura de personal adecuadamente capacitados e información estadística y documental, así como la organización y los recursos humanos para llevar a cabo las investigaciones que sean necesarias.

De igual manera, es importante hacer notar que son cinco los aspectos más destacados en los cuales la planeación actual es diferente frente a la que se venía realizando en nuestro país:

- a) La existencia de un marco jurídico que define con claridad las funciones de los componentes del sistema y sus documentos fundamentales
- b) La institucionalización de la participación social, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas
- c) La posibilidad de formular, antes que los otros documentos, un plan nacional que funcione como el marco de referencia y congruencia para todos los ámbitos y niveles de la planeación
- d) Una mayor claridad en el proceso de la planeación que permita resolver el problema de la instrumentación; lo planeado deberá tra-

ducirse en decisiones y acciones ubicadas en el tiempo y el espacio, susceptibles de ser controlados y evaluadas.

- e) la distinción entre la planeación que se lleva a cabo en el gobierno federal y las demás entidades federativas, que permiten clarificar los ámbitos de toma de decisiones y asegurar mejor las responsabilidades de planeación en el territorio nacional.

Al introducir los distintos niveles dentro de cada administración gubernamental y los distintos plazos, se ubican los ámbitos de acción, las responsabilidades de los documentos que orientan la planeación.

Cabe hacer notar, que en las dos últimas administraciones gubernamentales se ha llevado a cabo importantes avances en materia de planeación al crearse un sistema de planeación el cual se está consolidando con el actual gobierno.

Al respecto, la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983 que sustituye a la Ley General de Planeación de 1930, es bastante ilustrativa. La Ley de Planeación actual consta de siete capítulos:

- 1) Disposiciones generales
- 2) Sistema Nacional de planeación democrática

- 3) Participación social en la planeación
- 4) Plan y programas.
- 5) Coordinación.
- 6) Concertación e inducción
- 7) Responsabilidades

En el capítulo 1o. de disposiciones generales, se indica que esta Ley de Planeación es de orden público e interés social, rige el ámbito federal, pero existe participación de las entidades federativas a través de la coordinación; busca garantizar la participación democrática y establecer las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos del plan y los programas; se señalan además los principios a que deberá sujetarse el Plan Nacional de Desarrollo: soberanía e independencia nacional; preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; igualdad de derechos; atención de las necesidades básicas y mejoría de la calidad de vida; respecto a las garantías individuales, libertades, derechos sociales y políticos; fortalecimiento del pacto federal y municipio libre; y equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

Se determina además, que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

En el capítulo 2o. del sistema nacional de planeación democrática, lo más relevante es la determinación de atribuciones concretas a las Secretarías de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El capítulo 3o. de participación social en la planeación se fijan las bases para que sea posible la participación de los sectores de la sociedad civil en la planeación.

El capítulo 4o. del plan de programas, se determina que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), será rector de las acciones a desarrollar por el sector público y por el privado y social cuando así se haya convenido. Su duración será de seis años y contará con diversos programas que servirán de instrumento para su ejecución, tales programas sólo podrán ser de esta naturaleza, sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

En el capítulo 5o. de coordinación, se indican las bases de las acciones conjuntas que se desarrollarán de común acuerdo entre el Ejecutivo Federal y los estados de la República.

En capítulo 6o. de concertación e inducción, se determina el método a desarrollar entre los sectores privado y social para involucrarlos en el plan.

Finalmente, en el capítulo 7o. de responsabilidades, se busca - garantizar el cumplimiento de las diversas actividades requeridas para la ejecución del Plan.

Al mismo tiempo, la actual Ley de Planeación señala.. " la planeación no es sólo un proceso de toma de decisiones, elección - de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por la sociedad".

De igual manera, la ley señala que "el establecimiento de la -- planeación es, además, una respuesta a las demandas de la población para conducir la política de desarrollo de manera ordenada y previsoras y con una amplia participación de los grupos sociales del país".

Sin duda, la importancia que cobra la planeación en la actualidad es innegable tanto a nivel nacional como regional por lo -- que en lo futuro se verán sus resultados.

#### 1.4 Diferencias entre el Desarrollo Regional, la Política Regional y la Planeación Regional.

La importancia del enfoque regional para los países en vfas de -



desarrollo como el nuestro se debe a varias razones que es preciso enumerar. Todas ellas están sin lugar a dudas vinculadas con algunas cuestiones y problemas básicos que se plantean a éstos -- países cuando tratan de lograr mayores ingresos y niveles de vida más avanzados.

Territorialmente hablando, en los países y principalmente en los subdesarrollados suelen existir grandes diferencias respecto a la explotación especial de los recursos naturales conocidos, las posibilidades de los habitantes con sus características sociales y culturales, el nivel de vida, de ingreso, el índice de urbanización y la actividad económica.

Efectivamente, el desarrollo socioeconómico no ocurre de manera uniforme en el territorio de un país; más aún, las amplias diferencias en los niveles de ingreso por cápita, la productividad y las tasas de crecimiento económico existen no sólo entre las naciones, sino también entre las diferentes regiones de una misma nación. Tal es el caso de América Latina donde la estructura espacial o territorial del desarrollo muestra un desequilibrio marcado que asume la forma de contrastes agudos y diferencias entre las regiones y en el interior de las mismas.

Así vemos, que por una parte, existen regiones que concentran el grueso de las inversiones, los servicios sociales, las actividades productivas, la educación, la cultura, la política y consecuen

temente la población y, por otra parte, existe una periferia considerable la cual se encuentra marginada y estancada en relación a la primera.

De las anteriores cuestiones se ocupa el enfoque regional, en lo particular, el enfoque regional permite ocuparse de las regiones diferenciadas y sus problemas peculiares sin perder de vista la perspectiva nacional, y, por lo tanto, aplicar las medidas eficaces para continuar el desarrollo de cada una de ellas.

El Desarrollo Regional es pues un tema de gran amplitud que enmarca diversos matices en cuanto a su conceptualización; por un lado, existen autores que manejan el concepto subordinado a la nacional y por otro lado, existen autores que lo manejan alejado de la supeditación nacional. Como ejemplo de los primeros podemos citar: a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien considera al Desarrollo Regional como un proceso de desarrollo nacional en escala regional (subnacional), que abarca las características económicas, sociales y físicas del cambio en una zona durante un período de tiempo".<sup>15/</sup>

Del mismo modo, David Barkin considera que "el desarrollo regional es un proceso dual de enriquecimiento y cambio estructural. Por un lado, aumenta el ingreso al usar más productivamente recursos disponibles y acumular recursos adicionales para aumentar la producción. Por otro lado, generalmente involucra la transformación de una economía de origen principalmente agrícola y de

subsistencia en una estructura más diversificada en la que se genere un superávit que permita inversiones subsecuentes".16/

Asimismo, Rúben Utría considera al Desarrollo Regional como el - que se indentifica "con la búsqueda de una estructura espacial - del desarrollo nacional que asegure entre otros objetivos los si guientes:

- a) Un nivel adecuado y creciente de eficiencia basado en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos en un manejo estratégico del espacio económico y social.
- b) Una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo, en busca de la eliminación de los contrastes regionales adversos.
- c) Relaciones interregionales, orgánicas y justas.
- d) Condiciones reales de un desarrollo interior autosostenido y creciente.
- e) Una ocupación y un acondicionamiento metódico del territorio para orientar y facilitar el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vida en comunidad.
- f) La incorporación sistematizada de la iniciativa y la participación popular".17/

Por otro lado, se encuentran los autores que manejan el concepto, ajeno a lo nacional, así observamos lo siguiente:

- a) Un aumento en el bienestar de la región expresado en indicadores como el ingreso por cápita, su distribución entre la población, la disponibilidad de servicios sociales y la adecuación de sus normas legales y administrativas.
- b) Proceso de transformación económica y social que comprende crecimiento del producto per cápita, cambios de las estructuras productivas y modernización de la sociedad en su conjunto y; aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial".18/

El hecho de que en el territorio de un país existan grandes contrastes en cuanto al desarrollo, conlleva a considerar las políticas regionales de una manera explícita y diferenciada de otras políticas nacionales.

Ciertamente, Fernando Pedrao señala que "la política regional se ocupa de los diferentes usos del territorio para fines económicos" y agrega que la política regional es "la aplicación sistemática de un cuerpo de conocimientos aportados por el análisis económico al logro de objetivos considerados deseables; por extensión se considera que en la política regional se utiliza el análisis económico para definir objetivos de políticas según sus efec-

tos sobre la forma y la intensidad de usos del territorio".19/

Por su parte, Luis Unikel tomando en cuenta distintas opiniones sobre política regional adoptó la definición siguiente: "es un proceso político del Estado que intenta rectificar para corregir los desequilibrios y, con tal objeto se ocupa de los factores -- que gobiernan la localización de las actividades económicas y de la población de acuerdo con los requisitos tecnológicos y económicos, de las necesidades y de las aspiraciones humanas, así como las características de las áreas en cuestión".20/

El mismo Unikel comenta los atributos que considera debe reunir una política regional:

- a) Debe ser viable, de lo contrario resulta un buen deseo que, por impracticable resulta letra muerta o demagogia.
- b) Debe contener objetivos claros y específicos; si los objetivos no son concretos, aunque no se expresen cuantitativamente, más que objetivos son declaración de principios que por abstractos no son discutibles y se aceptan únicamente.
- c) Las políticas deben permitir que las acciones del gobierno pueden ser evaluadas sobre la base de su racionalidad.

- d) Aunque lo importante de una política en su contenido, sus alcances y logros, también lo es su aspecto formal. Una política regional debería formularse por escrito, en algún tipo de documento oficial y debe contener una declaración de la intención de la política, fundamentada por una serie de considerandos que expliquen por qué se formula, que alcances tendrá, los antecedentes - de las políticas o acciones aplicadas previamente, los objetivos, las acciones que formará el gobierno para cumplir los objetivos, etc.
- e) Debe tener alcance nacional, los objetivos e instrumentos deben referirse a todas y cada una de las regiones del país o a todas las regiones de ciertas características, como las más pobres, las decadentes, etc. En ese u otro caso la política regional debe - formar parte integral de la política nacional de desarrollo socioeconómico y debe dar a conocer en que forma pretende contribuir al desarrollo del país y la factibilidad que tiene en cuanto a lograr los objetivos formulados".21/

Sin duda, los atributos arriba señalados fueron tomados en cuenta para la elaboración de la política regional del Plan Global - de Desarrollo 1980-1982, por lo que constituye un hecho muy significativo además de novedoso y reciente en México. Posteriormente, ampliaremos este punto.

En cuanto a la planeación regional podemos decir que "es el pro-

ceso de incorporación de las variables regionales en cualquier tipo de Plan", más aún, la mayor parte de los planes regionales pretenden dos objetivos fundamentales: 1) "el desarrollo equilibrado entre las regiones y, 2) la promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido en un crecimiento secular de la producción y el ingreso por habitante".22/

Según Fernando Pedrao, la planeación regional es "un instrumento de la política regional".23/

Concretizando, mientras que la política regional establece los objetivos regionales, la planeación regional provee la mecánica operativa para lograr esos objetivos. Así, la planeación regional es parte de un sistema nacional de formulación de planes y políticas de desarrollo, la cual a nivel nacional afecta a todas las regiones del país (nivel interregional), consiste precisamente en regionalizar las políticas y los planes nacionales de desarrollo, es decir, en relacionar esas políticas y planes con las condiciones, necesidades y posibilidades de evolución de todas las partes de la nación; además, ésta contiene otro nivel, el cual está relacionado con cada una de las regiones para las que se pretende también planes de desarrollo compatibles con los nacionales (nivel intrarregional).

Precisamente, en este sentido de los niveles de la planeación regional, nuestro país ha incurrido en fallas al llevar a cabo planes en el interior de las regiones sin tomar en cuenta el contexto

nacional. Es decir, en la práctica se han preparado planes regionales sin que exista un plan nacional o cuando el plan existente no hay desagregación espacial.

En ambos casos, el plan o los planes de desarrollo de la región no han tenido en cuenta la dependencia recíproca entre una región y otra y mucho menos con todo el país, convirtiéndose los supuestos planes en ejercicio inútiles, más adelante trataremos dichas consideraciones con mayor detalle.



## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO I

1. Jiménez Acevedo, Hilda Marfa. La Planeación en México. Tesis Profesional. Universidad Iberoamericana. México 1984. p.22.
2. Ibidem, p.22
3. Ibidem, p.22
4. Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación (un ensayo conceptual). Ed. Edico, México, 1982, p.245.
5. Jiménez Acevedo, Hilda Marfa. op cit., p.22.
6. Ortega Blake, J. Arturo, Planeación la Opción al Cambio Ed. Edicol, México, 1984, p.15.
7. Ortega Blake, J. Arturo Diccionario de Planeación y Planificación, - op cit., pp.250-251
9. Ortega Blake, J. Arturo. Planeación la Opción al Cambio. op cit., - p, 70.
10. Ibidem, p.70
11. Ibidem, p.49
12. Ibidem, pp, 82-83
13. Wionczek, Miguel S., "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI, 6a, edición, México, 1974, p.25.
14. Unikel, Luis. "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", Revista Interamericana de Planificación, vol. 10. núm. 37. - México, marzo de 1976. SIAP, p.60.
15. ILPES, Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo - XXI, 1976, p.25.

16. Barkin, David: ¿Quiénes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional? Edit. Sepseptentas., México 1972, p.151
17. Utría D. Rubén. Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, Edit. SIAP, Argentina 1972, p. 53.
18. Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación., op cit., p. 119
19. Pedrao, Fernando. "Introducción a la problemática de la política-económica regional", El Trimestre Económico, núm. 179 Fondo de -- Cultura Económica, México. p.687
20. Unikel, Luis., op cit., pp.57-58
21. Ibidem, p.57
22. Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación., op cit., p. 263
23. Pedrao, Fernando., op cit., p. 688

## CAPITULO II.- LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO

### II.1. Elementos teóricos sobre la región, sus tipos y los desequilibrios regionales como base de la planeación regional.

#### II.1.1. Varios conceptos de región y sus tipos.

Con el propósito de que los planes se adecúen a las características y a los recursos de las diferentes áreas se hace necesario la subdivisión del país en regiones.

En efecto, Sergio Boisier señala que "el conocimiento de qué es la región, de sus potencialidades constituye la primera tarea y la primera etapa de la planeación regional".24/

La palabra región proviene del latín *regere*: línea, de --marcación, y se define como "la unidad o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad cuyas características o propiedades socioeconómicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional".25/

En cuanto al número de conceptos de "región podemos decir que existen bastantes por lo que se hace necesario precisar a que concepto se refiere uno. Así tenemos que existe; la región económica, la región geográfica, la región homogénea, la región plan, la región polarizada y la región política o administrativa

Sin embargo, se puede agrupar el término de región en --

cuatro grandes formas

- 1) Identificación de la región sobre la base de factores geográficos, políticos, administrativos, etc. Es decir, factores que no tienen una estrecha relación con el aparato productivo.
- 2) Identificación de la región sobre la base de un mercado - de uno o varios productos.

La principal dificultad de éste método es la existencia - de varias fronteras para los diferentes grupos de indicadores utilizados; no obstante, si se pretende, por ejemplo, formular políticas o medidas para ayudar la industria al conocimiento de su área de mercado será de gran importancia para determinar la incidencia geográfica de - las medidas.

- 3) Identificación sobre la base de consideraciones sobre la distribución del espacio y de las relaciones que existen entre ellas.
- 4) Identificación sobre la base de estructuras económicas, - sociales y políticas".26/

Para nuestros fines, definiremos tres conceptos de región únicamente además de ser los más representativos. Ellos-

son los empleados por Perroaux:

- 1) Región Homogénea. Este concepto ha sido usado desde hace tiempo y es considerado como el más sencillo de todos. - Consiste en una diferenciación espacial de un territorio determinado a partir de una o varias características escogidas de antemano, corresponde a un espacio continuo en cuyo seno las zonas que lo componen presentan características muy semejantes; para la delimitación de una región homogénea se parte de la selección de factores de homogeneidad, que sean cuantificables a fin de poder establecer índices. Estos factores pueden ser: los recursos naturales, la estructura de producción, etc.
  
- 2) La Región Polarizada. También conocida como región nodal, económica o heterogénea, están constituidas por unidades contiguas heterogéneas, complementarias entre si y que -- tienen entre ellas y especialmente con un nudo o foco central, intercambios más intensos que con otras unidades. - Este concepto da más atención al impacto de las fuerzas -- producidas por el núcleo central sobre zonas satélites -- que el problema de la delimitación de fronteras entre regiones que tienen características diferentes.

Determina la interdependencia (relación, conectividad) y la jerarquía (dependencia) de las diferentes partes que componen una región, así como las interdependencias y las

jerarquías existentes entre los núcleos de las diferentes regiones. Entre los factores utilizados para delimitar las fronteras de una región polaridad se tienen;

- a) La intensidad de flujos comerciales;
  - b) La densidad y la orientación de comunicaciones, carreteras, vías ferreas, red telefónica, etc;
  - c) El desplazamiento de la población, tanto para efectuar una actividad productiva como para frecuentar un centro de enseñanza;
  - d) La zona de difusión de periódicos regionales. En conclusión, el tomar como criterio fundamental el de región polarizada o nodal, se trata de definir estas regiones organizadas en su relación interdependiente y jerárquica a un centro económico y sociales;
- 3) La región plan o región programas se definen de conformidad con ciertos objetivos o metas en un espacio territorial dado, y dependen de ciertas decisiones de política económica. Es decir, ésta noción de región se relaciona con las decisiones de política económica y es la más operacional de todas las regiones. La iniciación de una política regional, o la realización de diferentes metas de una política de desarrollo regional, podría concebirse a-

través de la determinación de regiones plan. Estas podrían coincidir en un principio con las regiones polarizadas existentes; sin embargo, también podrían no tener las mismas fronteras cuando la región polarizada es inexistente y la meta es crear una, o bien cuando el gobierno favorece el desarrollo de una región al mismo tiempo que favorece el de otra".27/

### II.1.2. Criterios e indicadores para delimitar regiones

Se entiende por "regionalización de políticas de desarrollo, la introducción del factor espacio dentro de las consideraciones socioeconómicas en que se basa un plan de desarrollo". La regionalización es una división o estructuración convencional de un territorio en regiones con base en propósitos determinados y en función de características económicas, físicas, sociales y administrativas del mismo territorio.

Así podemos observar que la característica más sobresaliente de los planes de desarrollo regional es la coordinación en el espacio de las distintas actividades económicas y sociales del futuro.

Ahora bien, una característica esencial de la planeación regional es su referencia intrínseca a una forma particu-

lar de diferenciación del territorio nacional, sea función de una sección específica de él (intrarregional), - sea función de una división de todo el territorio nacional (planeación regional) en escala nacional o interregional. La lógica subyacente en el uso diferencial del espacio resulta de la heterogeneidad territorial de las estructuras y sistemas ecológicos, económicos y sociales -- que se observa en cualquier país y de la necesidad, en consecuencia de contar con criterios válidos para diseñar y aplicar políticas de desarrollo que incorporen y tengan en cuenta precisamente tal heterogeneidad.

De los trabajos más extensos realizados hasta la fecha sobre regionalización geoeconómica en México, se debe al -- Dr. Angel Bassols Batalla, quien en su libro "La División Económica Regional de México", analiza muchos de los factores que se incluyen en la división geoeconómica de regiones.

De igual manera, sólo que en el libro "Geografía Económica de México", Bassols señala los criterios e indicadores para la delimitación regiones socioeconómicas. Ellos son:

- Criterios (hechos) ffsicogeográficos:
- 1) Situación matemática
- 2) Situación geoeconómica
- 3) Superficie total



- 4) Integración administrativa
- 5) Topografía y unidades geomórficas zonales (caracteres básicos)
- 6) Climas diversos
- 7) Suelos diversos
- 8) Hidrología, incluyendo aguas subterráneas
- 9) Potemología y oceanografía, en su caso
- 10) Vegetación diversa, asociaciones botánicas
- 11) Historia y estructura geológicas, Recursos Naturales de ésta clase.

• Criterios (hechos) socioeconómicos:

- 12) Importancia general de las ciudades en la zona: económica, social y cultural. El hinterland (área de influencia).
- 13) El ambiente rural de la zona: desarrollo y problemas.
- 14) Condiciones reales del trabajo agrícola, industrial, de comunicaciones y transportes, de comercio. Localización de regiones agrícolas, ganaderas industriales, de transporte.
- 15) Contrastes en las condiciones de vida zonales: realidad de la vivienda, alimentación, educación, ocupación y movimientos migratorios, composición étnica.

• Indicadores de población

- 16) Población total y por entidades, regiones, o municipios
- 17) Densidades por áreas

- 18) Población económicamente activa por ramas de actividad.
- 19) Población urbana y rural
- 20) Ciudades importantes: habitantes

Indicadores económicos:

- 21) Agricultura y ganadería
- 22) Explotación forestal y pesquera
- 23) Industria
- 24) Comunicaciones y transportes

Indicadores de Desarrollo socioeconómico general:

(Destacan índices de alfabetismo zonal, índices de alimentación, salario mínimo, superficie de riego, valor de la producción, inversión total acumulada por habitantes, etc).

Indicadores de Comercio:

(Destacan el número de establecimientos, valor de ventas e inversión, valor y volumen de exportaciones e importaciones, otros indicadores sociales etc.)

Concluye Bassols que para la delimitación de regiones geoeconómicas se tienen en cuenta 15 criterios fisicogeográficos y socioeconómicos, los 5 indicadores de población, los 4 de agricultura y ganadería, los 3 de industria y los 2 de comunicaciones y transportes. 28/

### II.1.3. Diversas Interpretaciones en torno a los desequilibrios-regionales.

Generalmente se admite que México es un país desigual no sólo en lo económico, sino también en lo político, lo social, lo cultural y aún en lo territorial.

Efectivamente, una de las dimensiones en que se refleja la desigualdad en nuestro país, es sin duda en su territorio. Basta contemplar los enormes contrastes entre las distintas regiones del país, así como en el interior de las mismas para pulsar cabalmente tal apreciación; -- sin embargo, tal situación se antoja un tanto contemplativa y estática.

Es decir, el "quid" no radica sólo en el hecho de señalar la existencia de los desequilibrios en el territorio de un país, sino también en las tendencias dinámicas que estos adoptan así como su explicación. Así vemos que -- existen múltiples teorías que pretenden explicar las causas del fenómeno de los desequilibrios regionales así como sus posibles soluciones, algunas de estas teorías sostienen la inevitabilidad de la convergencia de éstos -- (neoclásicos y dualistas) y otras hay que subrayan la -- creciente divergencia interregional en los países capitalistas en vías de desarrollo (causación acumulativa, colonialismo interno).

Para tratar el fenómeno de los desequilibrios regionales en nuestro país se considera necesario hacer mención, aunque sea brevemente, de las teorías que pretenden explicar este fenómeno.

Si bien, es patente el hecho de que existen fuertes desequilibrios en nuestro territorio, no lo es en cambio sus tendencias de aumento o disminución en el largo plazo ni la naturaleza del proceso generador de tales desequilibrios, por lo tanto, esta breve explicación nos permitirá comprender el siguiente apartado referente al origen, evolución y situación actual de los desequilibrios regionales en nuestro país, considerando que su comportamiento cae en algunas de las teorías que se exponen a continuación:

- a) La Aproximación Neoclásica. Considerada como la versión más ingenua orientada a explicar las diferencias regionales en los países en vías de desarrollo, parte del supuesto básico de que los desequilibrios regionales entre la oferta y la demanda de factores o de bienes desaparecerán por sí solos una vez que hayan aumentado en grado suficiente las posibilidades de acceso entre regiones y la movilidad de factores y bienes.

Condición básica para que esto suceda es la integración

Para tratar el fenómeno de los desequilibrios regionales en nuestro país se considera necesario hacer mención, aunque sea brevemente, de las teorías que pretenden explicar este fenómeno.

Si bien, es patente el hecho de que existen fuertes desequilibrios en nuestro territorio, no lo es en cambio sus tendencias de aumento o disminución en el largo plazo ni la naturaleza del proceso generador de tales desequilibrios, por lo tanto, esta breve explicación nos permitirá comprender el siguiente apartado referente al origen, evolución y situación actual de los desequilibrios regionales en nuestro país, considerando que su comportamiento cae en algunas de las teorías que se exponen a continuación:

- a) La Aproximación Neoclásica. Considerada como la versión más ingenua orientada a explicar las diferencias regionales en los países en vías de desarrollo, parte del supuesto básico de que los desequilibrios regionales entre la oferta y la demanda de factores o de bienes desaparecerán por sí solos una vez que hayan aumentado en grado suficiente las posibilidades de acceso entre regiones y la movilidad de factores y bienes.

Condición básica para que esto suceda es la integración

del territorio nacional mejorando la red de transporte - y comunicaciones, y la integración funcional mediante el fomento de la movilidad de los factores productivos (trabajo, capital, tecnología) y los bienes; de tales interpretaciones se desprende que, tarde o temprano, los desequilibrios regionales de cualquier país tenderán a eliminarse conforme avance el proceso de desarrollo económico. Dicha teoría es considerada la versión más ingenua debido a que descansa en una serie de supuestos bastante restrictivos y limitados como la existencia de competencia perfecta en todas las actividades económicas.

- b) La Aproximación Dualista. Una versión menos ingenua que la anterior resulta ésta teoría la cual ofrece la ventaja de la simplificación y fué desarrollada por una escuela de economistas y sociólogos que piensan que los países subdesarrollados tienen una estructura dualista, es decir, dicho enfoque considera que los desequilibrios regionales existen debido a la permanencia de dos (o más) sociedades distintas. Una que es precapitalista, rural, feudal, autóctona; y otra llamada capitalista, que es moderna, urbanizada, industrializada que acoge el capital extranjero, representando principalmente por las filiales de las empresas transnacionales y por el capital nacional sobre todo el más grande y a las actividades comerciales y especulativas. De esto se deduce que la so-

ciudad precapitalista está estancada y es retrograda, - -  
mientras que la sociedad capitalista es dinámica y está -  
en pleno desarrollo.

Después de identificar dos sociedades, considera que los  
desequilibrios tiendan a eliminarse en la medida en que -  
el sector tradicional es limitado y absorbido por el sec  
tor moderno o capitalista, la principal limitación de es-  
ta interpretación radica en la negación que hace la rela-  
ción de interdependencia de ambas sociedades, o sea que -  
considera que ambas sociedades son yuxtapuestas o bien es  
tán desarticuladas, no existiendo ninguna liga económica-  
entre ambas siendo que en la práctica esto no es posible-  
ya que existe una estrecha relación entre centro y perife  
ria.

- c) Las Teorías del Crecimiento Desequilibrado. Estas teo-  
rías son completamente contrarias a las citadas más arri-  
ba y mejor conocidas como teorías de la convergencia.

Pues bien, estas interpretaciones respecto al crecimiento  
desequilibrado aparecen a finales de los años cincuenta y  
predicen el crecimiento de los desequilibrios interregio-  
nales en los países de escaso o mediano desarrollo capita  
lista; es así, que subrayan la naturaleza de la relación-  
entre las regiones atrasadas y las más adelantadas. En -

general, sostienen que si bien las regiones atrasadas - pueden beneficiarse con la adopción de tecnologías modernas que se generan o adaptan primero en las regiones avanzadas, hay una serie de fuerzas que tienden a polarizar ambos tipos de regiones, fundamentalmente por la -- operación irrestricta de las fuerzas del mercado, con - el resultado de acentuar las desigualdades interregionales.

Así tenemos, que el fenómeno de concentración de algunas unidades especiales "A" tienen un efecto perjudicial sobre otras "B", pero también habrá un efecto positivo, pues la concentración del crecimiento tendrá efectos de difusión.

En esta categoría se encuentran las teorías de G. Myrdal (1957) y A. Hirschman (1958) que ponen en evidencia la - interdependencia existente entre las diferentes partes - constitutivas de un espacio; la migración, los movimientos de capital, el comercio, las actividades gubernamentales entre otras son algunos de los factores analizados por estos autores para explicar las causas y la evolución de los desequilibrios regionales de manera similar, aunque no llegan siempre a las mismas conclusiones y difieren sobre todo en su concepción de rol que puede jugar el Estado a fin de reducir los desequilibrios regionales.



Por un lado, Hirschman (teoría del desarrollo desbalanceado) sostenía que las fuerzas del mercado determinaban en un primer tiempo, la predominancia de los efectos negativos sobre los positivos, pero una vez que el gobierno comenzara su rol planificador del desarrollo, los efectos positivos serían los más importantes.29/

Por otro lado, Myrdal (teoría de la causación acumulativa), sostenía lo contrario, es decir, al desarrollar su idea de un proceso circular acumulativo de los desequilibrios, negaba la posibilidad correctora de la intervención del gobierno e iba hasta afirmar que el Estado empujaría más lejos los efectos negativos. 30/

- d) La Teoría de los Polos de Crecimiento. Sobre esta teoría se ha escrito bastante, simplemente el concepto de polo de crecimiento planteado por el economista Perroux citado anteriormente fue posteriormente apropiado y modificado por una larga serie de autores para una cantidad de fines diferentes.

Al comienzo, no era una teoría regional, sino que se referían a un espacio abstracto, al popularizarse se le interpretó de manera tal de poderlo aplicar a un espacio geográfico, luego se agregaron a ella en forma normativa variables del desarrollo y del cambio social y se combinó -

con otras teorías como la de difusión espacial de las innovaciones y de la estructura de los sistemas urbanos. A la postre se produjo una mezcla entre los conceptos de polo y centros de crecimiento que hay autores que no estiman necesario diferenciarlos.

Cabe hacer notar que estas teorías tuvieron enorme influencia en nuestro país aunque su aplicación dejó mucho de que hablar; al respecto, en nuestro país ésta teoría se intentó su aplicación con un carácter mecanicista, -- sin tomar en consideración la situación del país en desarrollo, en pocas palabras, se adoptó una teoría de un país avanzado en nuestro país, dándosele el carácter de fórmula mágica de industrialización y desarrollo y lo que resultó ser fue, una fórmula muy restringida para promover el desarrollo regional.

- e) Las Teorías de Desarrollo Polarizado. Tomando como punto de partida, un modelo centro-periferia desarrollado en las teorías de la economía internacional, y las elaboraciones de los conceptos de polos y centros de crecimiento, autores como John Friedman y J. Hillhorst desarrollaron a fines de decenio de la década de los sesenta, marcos conceptuales más completos de desarrollo regional. Ambos autores consideran que las políticas económicas y sociales ayudarían bastante a la incorporación de la pe-

riferia, y en consecuencia a un acercamiento entre los niveles de desarrollo de centro y periferia. Finalmente, aparece el enfoque de la dependencia y el colonialismo interno. Dicha interpretación resulta de la observación en una economía subdesarrollada de la existencia de diferentes mecanismos (salarios, créditos, movimientos de capital, migración, etc.), reforzados por el poder político que provocan la descapitalización progresiva de las regiones atrasadas y el desarrollo relativo de las regiones avanzadas, la semejanza entre este proceso y el colonialismo internacional condujo por analogía el concepto de colonialismo interno. Al igual que la concepción dualista ésta aproximación no tiene un carácter específicamente espacial.

De acuerdo con Utría, "el fenómeno del colonialismo interno es un sistema activo de dominación y dependencia interna en el cual una o algunas regiones centrales de cada país crecen y se desarrollan a expensas del estancamiento de otras. 31/

La solución al problema de los desequilibrios regionales para ésta escuela radica en la realización de un cambio-revolucionario de las estructuras económicas y sociales y así permitir una mutación completa del gobierno. De igual manera señala que entre los factores que se encuen

tran en el origen de ésta situación destacan: la concentración de la tierra en pocas manos, el control por una minoría de las instituciones políticas y económicas, la exclusión de la mayoría de una participación política efectiva, entre otros.32/

## II.2 Generalidades en torno a los desequilibrios regionales en México.

### II.2.1. Origen de los desequilibrios regionales en México.

El origen de los desequilibrios regionales, la macrocefalia urbana y, en general, el presente patrón de asentamientos humanos se gestaron desde hace tiempo en nuestro país. Basta recordar que a la llegada de los españoles a México, ya existía un centro de poder acentado en el valle central, conocido como Tenochtitlan y gobernado por el imperio azteca quien ya ejercía pleno dominio sobre ciertas provincias.

Durante la época colonial (1518-1818) la ciudad de México comenzó a cobrar importancia; sin embargo, no fué sino hasta la etapa del porfiriato que tuvo lugar el proceso que en definitiva centralizó la vida nacional en la ciudad de México.

El movimiento revolucionario (1910-1921) también contri  
buyó a la concentración en la ciudad de México de la po

blación y del capital que huía de las ciudades y del -- campo escenarios de la lucha, una vez concluida la revo lución se inicia la etapa de construcción en la cual -- los gobiernos de nuestro país han venido propiciando a través de las formas en que se han distribuido territo rialmente las inversiones públicas y orientado las pri vadas, el predominio de la ciudad de México y a la par de ensanchamiento de los desequilibrios regionales.

No obstante, ser muy breve la anterior apreciación acer ca del origen de los desequilibrios regionales en nue stro territorio nacional, consideramos importante mencio nar lo señalado en el diagnóstico regional del Plan Gl o bal de Desarrollo al respecto; el Plan Global de Desa rrollo (PDG) señala que "la colonia y el período de desa rrollo independiente hasta la revolución favorecieron ampliamente el crecimiento de algunos centros urbanos - particularmente, la ciudad de México."33/

Empero, es a partir de los años cuarenta - cuando se -- consolida política, económica e institucionalmente el - proceso de la revolución-, cuando arranca con más dina mismo el proceso de concentración y urbanización ace lerado.

Dicho en forma por demás esquemática, el modelo de desa

rrollo vigente entre 1940-1970, colocó la industrialización sustitutiva de importaciones como eje central y dinámico de la economía y se sustentó sobre la acción del estado con un marco de intenso proteccionismo, de sacrificio fiscal y de absorción de recursos exteriores, él - cual mediante fuertes inversiones en infraestructura básica y de una orientación de las políticas fiscal, crediticia y de inversión pública creó las condiciones de producción nacional con base en una inequitativa distribución territorial y del ingreso.

En este sentido, el citado Plan Global de Desarrollo-PGD considera "que desde la revolución hasta los setenta se buscó el crecimiento económico. Las medidas de política fiscal, la aplicación del gasto público, los incentivos diversos, el papel del sector privado, las transnacionales apoyaron un desarrollo prioritario de los grandes -- centros urbanos".34/

Por otro lado, en el diagnóstico regional del actual - - Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estima que la concentración en la capital del país ha sido producto de -- causas de tipo histórico, político, cultural y geográfico, reforzadas por un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la polarización del campo mexicano.

Del mismo modo, el Plan Nacional de Desarrollo -PND- menciona que el acelerado crecimiento poblacional que la -- ciudad de México ha experimentado durante las últimas dé ca d a s, la hace figurar entre las ciudades de mayor densi d a d e l m u n d o, su demografía distorsiona no sólo el per f i l d e l a c i u d a d e l a r e p u b l i c a, pues en - t a n s ó l o u n o p o r c i e n t o d e l t e r r i t o r i o n a c i o n a e c n t r a e l 20 % d e l a p o b l a c i o n t a d e l p a i s.35/

De igual manera, el PND señala que el análisis sectorial de la concentración muestra que actualmente la zona participa con aproximadamente el 37 por ciento del producto interno bruto -PIB- no agrícola del país; la industria - registra el 50 por ciento de la producción nacional, emplea el 45 por ciento de la mano de obra del sector y se integra por el 30 por ciento de sus establecimientos.

De esta forma, buena parte de los recursos nacionales se concentran en la ciudad de México, más allá de lo que eco n ó m i c a m e n t e es eficiente en el contexto interregional, - haciendo el proceso de desarrollo innecesariamente lento y costoso, ya que se traduce en la necesidad de realizar grandes inversiones públicas indispensables para atender las necesidades básicas de la población de la zona.

Efectivamente, el PND nos dice que "el acelerado creci- -

miento de la ciudad de México, además de causar desequilibrios a nivel nacional, ha originado fuertes desigualdades sociales en su interior, donde la marginalidad urbana afecta a más de dos millones de personas. Esta población carece de un ingreso suficiente para solventar - sus necesidades básicas, especialmente las de la alimentación, vivienda y salud que se traducen en altos niveles de desnutrición y morbilidad, bajos niveles de escolaridad y un habitat precario".36/

Por consiguiente, muchos autores coinciden al señalar -- que la concentración económica y los desequilibrios regionales que vivimos hoy en día en nuestro país se encuentran sin duda ligados íntimamente al patrón de desarrollo seguido desde la década de los cuarenta por nuestro país -con carácter dependiente-, el cual generó grandes desigualdades en la configuración territorial y social de los beneficios además de los contrastes entre - el campo y la ciudad y entre regiones y ciudades.

En este sentido, Carrillo Arronte estima "que el desequilibrio de la economía mexicana es producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de toda una etapa del desarrollo del país durante la cual, la utilización de los recursos escasos tuvo como objetivo fundamental el crecimiento y la integración del aparato producti



vo nacional con su previsible descuido, relativo de las inversiones en bienestar social y desarrollo regional".

37/

El mismo Carrillo Arronte explica "que el desarrollo -- regional desequilibrado de la economía mexicana es la esencia y resultado de la aplicación irrestricta de los principios privados de rentabilidad y la falta de coordinación del desarrollo del país en su conjunto".38/

En pocas palabras, las formas prevalecientes de ocupación y utilización del territorio nacional han resultado básicamente de la operación de las fuerzas del mercado cuya tendencia ha sido hacia la concentración de las actividades económicas y de la población en espacios reducidos. Dicho juicio nos permite obviamente, confirmar la participación carente de fuerza de la planeación en nuestro país, sobre todo aquella materia de nuestro estudio, es decir, la planeación regional.

#### II.2.2. Algunas características de los desequilibrios regionales

Sin lugar a dudas, nuestro país en la actualidad es predominantemente urbano-industrial situación a la que llegó en las cuatro últimas décadas.

En efecto, como resultado del dinámico crecimiento econó

mico gestado en México entre 1940-1980 se pueden constatar importantes modificaciones sobre todo en la estructura productiva nacional. Así, lo expresan los siguientes datos:

PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL POR SECTORES ECONOMICOS (EN PORCENTAJES) (1900 - 1980)

AÑOS	TOTAL	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
1900	100.0	25.8	16.7	57.5
1940	100.0	19.4	27.6	53.0
1980	100.0	8.3	37.3	54.4

FUENTE: Banco de México, Producto Interno Bruto y Gasto.- México 1986

Del cuadro anterior se desprende que en 1900 el comercio, los servicios y el gobierno (sector terciario) absorbían el 57.5% del PIB, el sector primario, compuesto por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupaban el segundo lugar con el 25.8%, el sector secundario con sólo el 16.7%, el tercero. Entre 1900 y 1980 los sectores primario y secundario tuvieron drásticas modificaciones cuantitativas, el sector primario perdió terreno en forma ininterrumpida alcanzando el 19.4 del PIB total en 1940 y únicamente el 8.3% en 1980; por otra parte, el secundario (minería, petróleo, manufacturas, construcción-

electricidad y transporte) ha sido el más dinámico de la economía al crecer sistemáticamente su participación en lo que va del siglo, así vemos que del 16.7% del PIB en 1900 la elevó a 27.6% en 1940 y a 37.3% en 1980, por último, aunque ha sufrido importantes modificaciones cualitativas, en términos de su participación el sector terciario no ha experimentado modificaciones sustanciales.

Al mismo tiempo, ésta modificación de la estructura productiva nacional estuvo acompañada en paralelo con el -- proceso urbanización-concentración. Situación que queda de manifiesto al analizar las siguientes cifras:

POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL Y NUMERO DE CIUDADES  
1900-1980

AÑOS	Población (en miles)						Núm. de ciudades
	total	%	Urbana	%	rural	%	
1900	13607	100.0	1435	10.5	12172	89.5	33
1940	19649	100.0	3928	20.0	15721	80.0	55
1980	68864	100.0	36368	52.8	32496	47.2	258

FUENTE: SPP. La Población de México, su Ocupación y sus Niveles de Bienestar. México 1986

Ciertamente, en 1900 de los 13.6 millones de habitantes en nuestro país, sólo el 10.5% habitaban en localidades urbanas, para 1940 este porcentaje se duplica a 20% y aumenta sistemáticamente hasta 52.8% en 1980.

Cabe hacer notar que de acuerdo a los datos definitivos del Censo General de población de 1980, la población urbana del país representa ya las dos terceras partes (2/3) de los habitantes y se prevé que esta proporción subirá al 75% en el año 2000, mientras que la población rural, en una cifra de 22 millones de habitantes se encuentra dispersa en 123,000 localidades de menos de 2500 habitantes.

Ahora bien, el acelerado proceso de urbanización que ha experimentado el país en las cuatro últimas décadas ha sido sumamente contrastante; así tenemos que en tan sólo tres áreas metropolitanas, las de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey se concentran, según el Censo de Población de 1980, el 26% de la población del país. Por otra parte, se observa un notorio vacío de ciudades medias y una gran dispersión rural de la población.

En otro orden de ideas, es bien significativo resaltar la evolución de los desequilibrios regionales en nuestro país, por tal motivo podemos decir que se han realizado una serie de investigaciones al respecto, de parte de investigadores nacionales y extranjeros; en cuanto a los resultados arrojados por las investigaciones se muestran diferencias debido a la regionalización utilizada, así como de los procedimientos analíticos usados para determinar el nivel relativo de desarrollo económico y social

de las regiones y su variación en el tiempo.

Sin duda, una de las regionalizaciones en las cuales se han apoyado los últimos estudios referentes a los desequilibrios regionales en México es la utilizada por L.-Unikel y que presentaré a continuación con carácter - - ilustrativo.39/

Número	Región	Entidades que comprende la región
1	Noroeste	Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
2	Norte	Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León.
3	Golfo	Tamaulipas y Veracruz
4	Centro Norte	Aguascalientes, San Luis Potosí, - Zacatecas
5	Centro Oeste	Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.
6	Centro	Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala
7	Valle de México	Distrito Federal y Estado de México.
8	Sur y Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

FUENTE: Rolando Cordera/Carlos Tello. La desigualdad en México

Edit. Siglo XXI, México, 1984.

Si bien, existe consenso en la selección de las entidades o regiones que ocupan las máximas o bien menor importancia en cuanto a nivel de desarrollo, por ejemplo, la posición superior es ocupada por el Distrito Federal sólo o en unión con el estado de México, la mayoría de los estados de la frontera norte y en la posición inferior se encuentran algunos de los estados del centro de la república como Tlaxcala, Hidalgo, del Pacífico Sur como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Norte de Zacatecas; el problema radica en la determinación de la dinámica de la convergencia o divergencia de los desequilibrios regionales, fenómenos tanto o más importantes que la propia situación relativa de la entidad o la región y cuya correcta apreciación constituye un dato clave en la formulación de una política regional.

En este sentido, es importante destacar las siguientes conclusiones; Por ejemplo, L. Unikel en un estudio sobre los desequilibrios regionales en México, señala que la distancia relativa de las entidades federativas han disminuido durante el período de 1940 a 1960, gradualmente de 1940 a 1950 y significativamente de 1950 a 1960.40/

Sin embargo, el mismo Unikel en otro estudio posterior muestra que "en el período 1900-1970, desde el punto de vista de los procesos de urbanización y desarrollo eco-

nómico los desequilibrios regionales entre la región -- del Valle de México, y las del noroeste del país, norte y golfo, han disminuído; mientras que con las del centro-oeste, sur y sureste, se mantienen prácticamente -- constantes y el distanciamiento de regiones con respecto a las más atrasadas, las del centro-oeste y centro -- es cada vez mayor".41/

De igual manera, uno de los trabajos más recientes sobre los desequilibrios regionales en México es el de Enrique Hernández Laos, el cual señala un período que -- abarca desde 1900 hasta 1980 y en el que se proporciona una perspectiva de largo plazo de las tendencias de éstos.

Este trabajo estima que la tendencia dominante en nuestro país se ha orientado hacia el crecimiento de los de sequilibrios regionales cuyas características apoyan la validez de las teorías de Myrdal y Hirschman antes enumeradas; no obstante, se considera también que ha habido una incipiente reversión del proceso de concentración regional durante la década de los setenta, en términos generales se afirma que "la actividad económica -- tendió a concentrarse regionalmente entre 1900 y 1970 y a desconcentrarse --aunque de manera marginal-- entre -- 1970-1980"42/

Así, lo expresan los siguientes datos:

PRODUCTO INTERNO BRUTO -PIB- REGIONAL EN MEXICO  
(PORCENTAJE)  
1900 - 1980

REGION	1900	1940	1970	1980
Noroeste	8.1	7.7	10.7	8.4
Norte	17.1	14.1	14.4	13.2
Golfo	9.5	11.3	10.1	9.7
Centro Norte	8.0	4.2	2.3	2.7
Centro Oeste	16.4	10.1	9.2	12.8
Centro	14.2	7.6	4.5	7.3
Valle - México	15.7	37.4	42.7	35.3
Sur y Sureste	11.1	7.7	6.0	10.8
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Rolando Cordera/C. Tello. La desigualdad en México  
Edit. Siglo XXI, México, 1984.

El mismo Hernández Laos nos dice que el proceso de des-  
concentración, fué provocado en buena medida, por la --  
reorientación sectorial de la economía a consecuencia -  
del agotamiento del modelo tradicional de sustitución -  
de importaciones ya observado a finales de sesenta, es-  
ta reorientación consistió en un cambio hacia sectores-  
más dinámicos como los hidrocarburos y se expresó en --



términos geográficos en las inversiones productivas sobre todo gubernamentales hacia algunas áreas fuera de la mesa central, particularmente en el sureste.

En efecto, a partir de los años setenta se inicia un período de transición en el que se atienden las contradicciones del modelo de desarrollo seguido y se dan los primeros pasos en la conformación de una nueva modalidad basada ya no en los bienes de consumo durables exclusivamente, sino que surgen nuevos sectores vinculados con la producción y transurgen nuevos sectores vinculados con la producción y transformación del petróleo, de bienes intermedios, de capital y de exportación.

Al respecto, Pedro Pinez lanza algunas hipótesis y considera que las inversiones productivas en la última década no han estado ligadas a las concentraciones urbanas sino que han tendido a localizarse fuera de ellas, de allí agrega que puede hipotetizarse que las nuevas actividades industriales gestarán nuevas tendencias de configuración territorial<sup>43/</sup>

Ahora bien, las anteriores aseveraciones nos permiten reconocer que el desarrollo regional de México ha seguido las características enunciadas por la teoría de-

la causación acumulativa en relación con la acentua-  
ción de los desequilibrios regionales y la polariza-  
ción del desarrollo entre regiones centrales y dinámi-  
cas y regiones periféricas; sin embargo, también se es  
reconocible ligeros cambios de reversión de este proce-  
so durante la década de los setenta como consecuencia  
de las modificaciones sectoriales en el modelo de acu-  
mulación en México.

### II.2.3 Situación actual de los desequilibrios regionales en - México.

En este apartado de nuestra investigación incluiremos  
algunas cifras con la finalidad de hacer más claro el  
fenómeno de los desequilibrios regionales y más aún de  
su permanencia hoy en día, muy a pesar de las medidas-  
gubernamentales puesta en juego para su reversión las-  
cuales serán tema del siguiente capítulo de la tesis;-  
a continuación se presentan algunas de las caracterís-  
ticas de la concentración económica por entidad federa-  
tiva tomadas de un estudio llevado a cabo por Gloria -  
González, quien en su estudio nos dice que "el produc-  
to interno bruto que ascendió a 4 billones 276 mil mi-  
llones de pesos, se distribuyó de la siguiente manera".

44/

Las mayores contribuciones correspondieron al Distrito

Federal con 25.1%, el estado de México con 9.8%, al de Jalisco con 6.1% y al de Nuevo León con 5.9%; en un segundo grupo, cuya contribución fluctúa entre 3.5% y - 2.2% se encuentran los estados de Tamaulipas, Guanajuato, Coahuila, Puebla, Tabasco, Chihuahua, Chiapas, Michoacán, Sonora, Sinaloa y Baja California Norte; con menor grado de participación en el producto interno bruto -PIB- (entre 1.7% y 1.2%), figuran Guerrero, Hidalgo, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí, Morelos y Yucatán; y, por último, en base a la escala, aparecen -- nuevas entidades federativas cuya participación en el PIB fué inferior al 1% a saber, Querétaro, Nayarit, Zatecas, Aguascalientes, Colima, Campeche, Tlaxcala, - Baja California Sur y Quintana Roo. En síntesis declara el estudio que sin considerar situaciones intermedias, en 1980 cinco entidades aportaban el 53.4% del PIB, en tanto que la contribución de las nueve entidades con capacidad menor de generación económica fué en conjunto inferior al 6%.

Del mismo estudio se desprenden otras cifras que permiten destacar ampliamente las diferencias regionales que privan en el país, así vemos que el PIB per cápita en 1980 ascendió a 66,466 pesos, mientras el Distrito Federal, Tabasco y Nuevo León registraron cifras por tal concepto superiores en más de 80%, 70% y 60% respecti-

vamente, 21 entidades, con distintos grados de aproximación, estuvieron por debajo de ella, de las entidades - en este último caso, los menores índices del PIB por persona se registraron en Puebla, Tlaxcala, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Oaxaca.

En el sector de la industria manufacturera, las mayores aportaciones al PIB de esta actividad correspondieron - al Distrito Federal, al estado de México y al de Nuevo León, las cuales con notorio predominio de las dos primeras representan en conjunto 55.7%, también destacan - las contribuciones realizadas por Jalisco, que generó - 6.9% del PIB industrial del país, Veracruz 5.1% y Puebla 3.3% con lo que resulta que sólo seis entidades con tribuyeron con 71% del total nacional por tal concepto.

En lo que se refiere al PIB generado por las actividades terciarias el mismo estudio nos dice que se observó la fuerte participación del Distrito Federal, el estado de México y el de Jalisco, con 43.7% entre los tres, se seguidos por Veracruz Chihuahua, Nuevo León y Puebla, - - siendo la contribución conjunta de estas entidades del - 51.5% del total nacional.<sup>45/</sup>

En resumidas cuentas podemos afirmar que la estructura espacial del desarrollo en nuestro país muestra aún un-

desequilibrio marcado entre sus regiones y en el interior de las mismas, es innegable que la mayor parte de las inversiones, los servicios, las actividades productivas y consecuentemente la población, siguen estando - concentradas en unos cuantos centros, ocasionándose con ello una serie de problemas que día a día van agravándose y creciendo demesuradamente.

En tal virtud, la opinión de A. Rébora es muy ilustrativa al respecto, "el proceso de desarrollo reciente urbano-regional influye negativamente en el desenvolvimiento del país debido a que el proceso nacional de ocupación del territorio acarrea un importante desperdicio de recursos, un abandono o subutilización de la infraestructura y equipamiento de múltiples ciudades medias, - un desaprovechamiento de recursos naturales de la periferia, una agudización de las tensiones sociales. etc"-  
46/

Al mismo tiempo, sólo que en el interior de las ciudades, explica Rébora, se provoca una serie de problemas como el despilfarro de volúmenes cuantiosos de recursos (escasos), problemas ambientales y de tenencia de la tierra, especulación y tensión social y deseconomías de escala entre otros.47/

Pese a las alteraciones de desconcentración observadas durante la década de los setenta mencionadas con anterioridad, siguen imperando fuertemente sólo algunas regiones como el Distrito Federal, el estado de México, Guadalajara y Monterrey, quienes dominan el espacio económico y es de esperarse que lo continuarán haciendo en tanto no se produzcan cambios significativos en el patrón de acumulación imperante acompañados por una destacable intervención del Estado a través de una verdadera planeación del desarrollo regional.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO II

24. Boisier, Sergio. "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL, núm. 7, abril de 1979.
25. Ortega Blake. Diccionario de Planeación y Planificación, op cit. P.314
26. Ortega Blake. Planeación la Opción al Cambio, op cit., p. 127.
27. Ibidem, p.129.
28. Bassols Batalla, Angel. Geografía Económica de México (Teoría, fenómenos generales, análisis regional). Edit. Trillas, 5a. ed., México 1984 pp.345-347.
29. Rolando Cordera/Carlos Tello. La Desigualdad en México. Edit. Siglo -- XXI, México, 1984, p. 157
30. Ibidem, pp. 157
31. Bert H. H. Helmsing y Francisco Uribe-Echeverría. "La planificación regional en América Latina", en Experiencias de Planificación Regional - en América Latina, (ONU. E/CEPAL/ILPES/G.6.) pp. 80-81.
32. Ibidem, p. 81
33. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo -- 1980-1982. pp.307-329
34. Ibidem, pp. 307-329
35. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988. p. 410.
36. Ibidem, p. 410
37. Carrillo Arronte, Ricardo. "La estrategia del desarrollo regional en México", evolución, magnitudes y perspectivas, en Memorias de Coloquio sobre Planificación Regional. Instituto de Geografía. UNAM. México. 1982- p.131.

38. Ibidem, p. 131
39. Rolando Cordera/Carlos Tello. op cit., p. 159
40. Unikel, Luis, "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", op cit., p. 55
41. Ibidem, p. 56
42. Rolando Cordera/Carlos Tello. op cit., p. 163
43. Píñez, Pedro, "Modalidades de Desarrollo y Política regional en México, 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología año XIV/VOL. -- n.º 1. Enero-marzo de 1983. Instituto de investigaciones sociales.- UNAM. México pp. 152-153.
44. González Salazar, Gloria. El Distrito Federal; Algunos problemas y su planeación. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México 1983 p. 23.
45. Ibidem. pp.30-31
46. Rébora, Alberto. "El ordenamiento territorial y urbano en México",- Problemas y perspectivas, en Comercio Exterior VOL. 28, n.º 10. México, octubre de 1978, p. 1182.
47. Ibidem, 1182



### CAPITULO III. EXPERIENCIAS EN MEXICO TENDIENTES A LA CORRECCION DE -- LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

#### III.1. Los intentos aislados 1940-1970

Las primeras experiencias en torno al desarrollo regional en -- nuestro país se dieron en el decenio de los cuarenta y estu-- vieron circunscritas en los intentos por desarrollar algunas regio-- nes geográficas y de formular políticas regionales orientadas a solucionar problemas específicos en determinada región del país.

En efecto, el móvil más importante detrás de las políticas re-- gionales en nuestro país ha sido la apertura de nuevas tierras-- para la agricultura y la búsqueda de nuevas fuentes de energía-- eléctrica, así como la formación y ampliación de nuevos centros de población.

Así tenemos que en el Diario Oficial del 24 de abril de 1947 se enuncia la creación de un organismo técnico y administrativo -- dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encargada de -- la planeación, diseño y construcción de obras necesarias para controlar y cambiar el curso de las aguas del río Papaloapan, -- localizado principalmente en el Estado de Veracruz pero con -- afluentes en Tabasco y Oaxaca; para tal efecto se responsabilizó a la Comisión de la planeación y desarrollo integrado de una vasta zona que incluyó la construcción de presas, sistemas de -- irrigación, generación de energía eléctrica, sistemas de drena--

je y sanitario, introducción de agua potable, desecación de -- aguas pantanosas, campañas para controlar plagas de insectos, etc. Otras funciones relacionadas incluían la construcción de puertos y canales navegables, caminos, comunicaciones ferroviarias, telegráfos y otras comunicaciones.

La Comisión también era responsable de la localización de las áreas recientemente desarrolladas, del desarrollo industrial y agrícola y de los centros de población.

Al igual que la anterior, fueron creadas otras comisiones hidrológicas en México entre las que destacan: la Comisión de -- Tepalcatepec (1947); la Comisión del Río Fuerte (1951); la Comisión del Río Grijalva (1951); la Comisión del Valle de México (1951); la Comisión del Lerma-Chapala-Santiago (1951); la Comisión del Río Pánuco (1959) y; la Comisión del Río Balsas - (1960).

Estos proyectos de creación de cuencas hidrológicas son considerados como los esfuerzos más significativos y, además, como los únicos intentos sistemáticos de desarrollar regiones alejadas de la mesa central y representan, por ende, la tentativa explícita de estimular la descentralización económica en México; estos primeros esfuerzos por establecer la planeación regional en nuestro país son conocidos como de planeación "intra regional" o al interior de las regiones, dichos proyectos es-

taban aislados, es decir, no se enmarcaban dentro de una visión global de un plan definido de desarrollo regional, sino dentro de las características de programas regionales aislados y particulares.

En consecuencia la aplicación de estas experiencias a nivel regional se formulaban y ejecutaban en forma separada de los procesos nacionales de planeación de por sí también escasos.

Al respecto, de los trabajos más profundos realizados sobre los proyectos en cuencas hidrológicas en el país destaca el de Barkin y King, ambos investigadores consideran que dichas experiencias sin duda han contribuido al desarrollo nacional y al desarrollo agrícola e hidrológico regionales.

Sin embargo, señalan que "los proyectos en cuencas hidrológicas han logrado poco como una estrategia para lograr la descentralización económica o para reducir la corriente de emigrantes hacia las zonas urbanas".<sup>48/</sup>

Ciertamente, los resultados no fueron los esperados, en primer lugar porque dichos intentos fueron aplicados con un enfoque meramente economicista, es decir, centrado exclusivamente en la idea de inversión, que si bien fortalecía la economía nacional en su conjunto, no podrían sostener y desarrollar a la población regional y local en términos económicos y sociales; al mis

mo tiempo, estos proyectos estuvieron dirigidos desde el centro del país, lo cual implicaba un manejo centralista que desconocía la mayor parte de las veces las dificultades propias de la región, aunado a la carencia de una coordinación con los estados.

Por otra parte, desde el punto de vista económico se dió la subordinación de la región periférica a la región central del país, ya que mediante la creación de las cuencas hidrológicas se fortalecía el aparato productivo del centro del país.

En este sentido, Barkin y King estiman que buena parte de la producción agrícola se destinó a través del sistema bancario y del proceso de inversión a ayudar al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país".49/

Lo mismo sucedió con la energía eléctrica que se destinó básicamente al consumo (subsidiado) en las zonas urbano-industriales.

En síntesis, Barkin y King señalan que "estas acciones gubernamentales no tuvieron en cuenta los verdaderos intereses regionales (desarrollo autónomo y sostenido, bienestar social de la población local), ya que no se trató de sustituir el patrón de evolución regional sino de volverlo más funcional integrándolo menos contradictoriamente a las necesidades de acumulación a escala nacional".50/

Por otro lado, es conveniente hacer notar que la función de es los programas regionales en cuencas hidrológicas fué meramente ejecutiva, abarcando muchas actividades por lo que paulatina-- mente cubrieron diversas acciones sectoriales suplantando tam-- bién a los gobiernos locales, lo que originó fuertes presiones polfticas que llevaron a su disolución en el sexenio 1976-1982 con excepción de la Comisión de Papaloapan y de la Comisión -- del Valle de México, esta última concentrada a la programación hidráulica básicamente.

En consecuencia, muy a pesar de ser considerados los primeros intentos sistemáticos por desarrollar regiones alejadas del va lle de México, no lograron los resultados deseados de alcanzar la descentralización económica ni mucho menos de reducir la co rriente de emigrantes hacia las zonas urbanas.

Paralelamente a la creación de las cuencas hidrológicas se -- han venido gestando en México una serie de acciones considera-- das de desarrollo regional; no obstante, dichas acciones guber-- namentales han sido casi siempre de carácter sectorial y han - estado dirigidas esencialmente a estimular la industrializa-- ción y el sector agropecuario desarrollado, ello sin duda in-- fluyó notoriamente en la contrastante organización territorial de la población y las actividades económicas.

Entre las principales medidas gubernamentales impuestas en es-- te periodo destacan las siguientes:

- a) Leyes de exención fiscal estatal para la industria. Establecidas desde 1940 por diversas entidades de la república, tenían el propósito de estimular su desarrollo industrial.

El hecho de que se otorguen en todos los estados -excepto - el Distrito Federal a partir de 1957-y, que tengan un mínimo impacto en el costo total de producción, hizo que estas medidas tuvieran un efecto prácticamente nulo.

- b) Ley de industrias nuevas y necesarias. Promulgada en 1941- y revisada en 1955, esta ley otorga exenciones fiscales por cinco, siete y hasta diez años a las industrias consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo del país. Al -- respecto, "la ley se ha aplicado, en general, sin restricciones de localización geográfica, y hasta la década de los setenta favorecía fundamentalmente a la región central del país".51/

Dicha ley ha sido claramente sectorial, dirigida al desarrollo industrial.

- c) Créditos a la pequeña y mediana industria. En 1953 se crea el fondo de garantía a la pequeña y mediana industria que - se proponía explícitamente dar preferencia a este tipo de - industrias que se establecieran fuera de la ciudad de México y Monterrey.

No obstante se señala que "en los diez primeros años de funcionamiento, otorgó el 58% de los créditos a empresas en el Distrito Federal y, posteriormente en 1970 absorbía el 52% de tales créditos junto con el estado de México."52/

- d) Programa nacional fronterizo. Creado en 1961, dicho programa se limitó a mejorar la situación urbanística de las ciudades fronterizas; posteriormente, mediante un programa nacional de industrialización de la frontera norte, se establecieron incentivos que tuvieron un éxito aceptable de lograr el establecimiento de maquiladoras norteamericanas en el lado mexicano. Administrativamente el programa termina en 1972, año en que fué sustituido por otro organismo de naturaleza similar.
- e) Parques y ciudades industriales. Este programa tiene como objetivo principal contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdades regionales por medio de la creación y desarrollo de ciudades y parques industriales. Su inicio se puede considerar a partir de 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, la primera ciudad construída en México para la localización de industrias. Al respecto, "entre 1950-1960 se construyeron 14, de los cuales 12 fueron privados, la localización de estos distorsionó completamente los objetivos del programa, pues se localizaron según criterios de mercado, por lo que se permitió el es

tablecimiento de 3 parques industriales en el mismo Distrito Federal".53/

En cuanto a las medidas gubernamentales puestas en marcha durante el periodo 1940-1970 se puede decir que fueron principalmente de carácter urbano-industrial, por que las escasas acciones tendientes a la descentralización económico-demográfica de la ciudad de México no rindieron frutos sino al contrario fueron hasta contraproducentes. Por lo tanto, la prioridad del gobierno fué el desarrollo industrial básicamente y sólo políticamente se introdujeron metas de política regional.

### III.2. La tarea de inclusión de la planeación regional 1970-1976

Durante este periodo se inicia un proceso que persigue insertar los programas de desarrollo regional en el proceso de planificación nacional.

Efectivamente, A. Rébora señala que "en el sexenio 1970-1976 se generó un grupo amplio de iniciativas en materia de asentamientos humanos, acompañados de múltiples disposiciones legales y de la creación de nuevas entidades públicas. Esos esfuerzos -- pueden calificarse en su conjunto como el primer intento a fondo del gobierno federal de institucionalizar la planeación regional y de gestar una política nacional en la materia".54/



Entre las principales acciones gubernamentales puestas en marcha durante este período destacan las siguientes:

ARO	A C C I O N E S   D E   G O B I E R N O
1970	Comisión Nacional de Zonas Áridas
1971	Plan Nacional de Nuevos Centros de Población.
1971	Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, - Ciudades Industriales y Centros Comerciales.
1971	Siderúrgica Lázaro Cárdenas.- Las Truchas
1972	Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perfme- tros Libres.
1971-72	Decretos de Descentralización Industrial
1965-72	Régimen de Maquiladoras
1972	Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral - del Istmo de Tehuantepec.
1973	Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
1973	Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral - de la Baja California (península)
1973	Ley General de Población.
1971-75	Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES)
1975	Comisión Nacional de Desarrollo Regional
1975	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
1976	Ley General de Asentamientos Humanos.

Ahora bien, considerando que sería demasiado amplio detallar -- cada una de las funciones de los organismos creados para la -- promoción del desarrollo regional en nuestro país durante ese -- sexenio, estimamos conveniente señalar sólo aquellas que se en -- foquen a atacar y vencer los desequilibrios regionales, ellos -- son los siguientes:

- a) Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades y -- Centros Comerciales. Este programa se creó con el objeto fun -- damental de promover el desarrollo industrial en localidades -- que no fueran las que presentan una elevada concentración con -- el fin de lograr la descentralización industrial y la disminu -- ción de las desigualdades regionales, hasta 1981 sólo existen -- 533 empresas en operación en todas las ciudades industriales -- construídas por el programa.
- b) Decretos de Descentralización Industrial (1971-1972). Estos -- decretos fueron establecidos con el propósito de estimular la -- descentralización industrial por medio de incentivos fiscales, -- para este fin se dividió al país en zonas las cuales gozaban -- de ciertas preferencias de acuerdo a su grado de desarrollo.
- c) Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas.- Este Proyecto de de -- sarrollo de la zona costera de Michoacán y Guerrero se centró -- en la creación de un polo de desarrollo constituido por una -- gran planta siderúrgica, el objetivo inmediato fué satisfacer

la creciente demanda de acero en el país, pero se planteaba co como propósito mediano construir un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente en el consumo de acero; no obstante, los posteriores gobiernos no han dado la continuidad debida por lo que su funcionamiento óptimo aún no se alcanza.

- d) Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER). La Dirección - General y de Obras Públicas de la Secretaría de la Presidencia coordinó este programa que tuvo como objetivo principal el apo yo financiero para estimular el desarrollo agropecuario y - - arraigar a la población campesina, este plan continúa en vigen cia en la actualidad.
- e) Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES). Coordinados por el Gobernador de cada entidad federativa tienen como función general promo-- ver el desarrollo socioeconómico en los estados, funcionan con base en los programas de inversión pública federal a nivel de estados de la república; adicionalmente, los COPRODES coordi-- nan las acciones de las diversas dependencias del gobierno federal y elaboran planes de desarrollo económico.
- f) Ley General de Población. El objetivo fundamental de esta ley fué el de introducir la dinámica, estructura y distribución de la población nacional dentro de los programas de desarrollo -- económico y social del Gobierno Federal, para instrumentar es- te objetivo se creó el Consejo Nacional de Población, depen- -

diente de la Secretaría de Gobernación

- g) Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Esta comisión se integra por todos los Subsecretarios de Estado y los Directores de las Empresas del Sector Paraestatal y es presidida por el - Secretario de la Presidencia. Su función básica es la promoción y preparación de planes de desarrollo en regiones constituidas por dos o más Estados del País, dicha comisión llevó a cabo una distribución de nueve regiones con la finalidad de introducir la variable territorial en las políticas económicas - de naturaleza sectorial para que existiera congruencia entre - las políticas urbano-regionales y las del desarrollo económico global.
- h) Ley de Desarrollo del Distrito Federal. Esta ley señala la necesidad de introducir e implantar un nuevo orden urbano que sobrepase los esquemas simplistas de los planes reguladores, se propone buscar un desenvolvimiento integral del Distrito Federal que organice su crecimiento determinando usos del suelo, - reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, regulando la vialidad, el servicio de transporte, etc. - Para lograr estos objetivos se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- f) Ley General de Asentamientos Humanos. Este período culmina -- con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país en materia de planeación territorial al promulgarse en mayo de - -

ESTA TERCERA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley se propone como objetivo racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional, se constituyó en la superestructura legal sobre la cual descansaría la planeación futura del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal.

Sin duda, en ésta etapa se analiza con mayor profundidad el proceso de desarrollo regional y se destacan con nitidez las consecuencias espaciales o territoriales del proceso de industrialización seguido, entre las que destacan, la concentración de la población y la actividad económica en las zonas metropolitanas de la ciudad de México -principalmente; Guadalajara y Monterrey, así como la agudización de los desequilibrios regionales en el resto del territorio nacional.

Con anterioridad mencionamos que durante este periodo se intenta insertar la variable regional en los planes nacionales; ciertamente, surge un campo nuevo de acción gubernamental cuyo cometido es incorporar la dimensión espacial del desarrollo en la planeación nacional, se reconoce así que la estructuración espacial del desarrollo constituye una variable fundamental y por lo tanto su incorporación al proceso de planificación nacional es necesario no sólo para atacar las distorsiones en la ejecución de las estrategias nacionales y secto-

riales, sino también para acelerar y modificar el proceso de concentración territorial del país.

Estos esfuerzos que pretenden insertar la dimensión regional o espacial en el proceso de planificación nacional son conocidos como de planeación regional en escala nacional o bien de planeación interregional, todo ello con la finalidad de vincular ambas para integrar adecuadamente las propuestas nacionales y regionales de desarrollo.

Ahora bien, la cuestión de la vinculación entre ambas planteó un gran problema de carácter metodológico, es decir, anteriormente se habían realizado planes intrarregionales divorciados del plan nacional, por lo que se precisó de la construcción de marcos o modelos macroeconómicos en que pudiesen insertarse las políticas nacionales de desarrollo regional y de organismos de niveles múltiples con los cuales operar las políticas regionales; obviamente, estos organismos creados seguían manejando procesos enteramente centralizados ocasionando que las propuestas globales, sectoriales y regionales estuvieran en conflicto la mayoría de las veces debido a la falta de una integración formal y de fondo entre las estrategias o el plan nacional y regional.

Todo ello es explicable ya que había una serie de deficiencias para operar, ocurridas por la carencia de un verdadero sistema

de planeación regional en la estructura del estado, por la - -  
inexistencia de un proceso continuo de planificación que incor-  
porará las funciones de programación, evaluación y control de-  
la planeación regional, la falta de planificadores regionales-  
que participarán en la elaboración de los planes, rigidez en -  
instrumentos técnicos, la carencia de información desagregada-  
y sistemática a nivel nacional y regional y, a la falta de una-  
amplia divulgación de los aspectos relacionados con la planea-  
ción y el desarrollo regional.

En consecuencia, a pesar que con la creación de organismos re-  
gionales se buscaba la identificación de procedimientos de des-  
centralización de decisiones no fué posible lograrlo.

Al respecto, Pichardo Observa: "hasta ahora, la descentraliza-  
ción de la toma de decisiones apareció como un componente pas-  
ivo de las políticas de desarrollo regional, esto significa que  
ella ha seguido a los cambios en la importancia económica o en  
la estructura social de las regiones, pero apenas se usó como-  
un componente activo o estratégico para el desarrollo regional  
o el cambio social. Primero, porque se sabe poco acerca de la  
relevancia de la delegación de la toma de decisiones para est-  
mular el desarrollo socioeconómico, la segunda razón es que a-  
menos que pueda dimensionarse y controlarse adecuadamente, pue-  
de hacer peligrar la unidad nacional o conducir a un reemplazo  
de la autoridad central establecida".55/

En este sentido, también es muy ilustrativo conocer la opinión de un estudioso de la planeación regional en América Latina.

Boisier considera que ha habido errores en cuanto a la aplicación de ésta en los países latinoamericanos, estima que "existen tres errores que han limitado la planificación regional en la práctica ya que no se respetan los principios, conceptos, ni políticas apropiadas para cada país; un segundo error consiste o más bien surge al conceptualizar en forma autocontenida la vida misma de la cuestión regional, sin vinculación con la vida nacional tanto macroeconómicamente como sectorialmente de la política regional; por ello, no se han integrado adecuadamente las propuestas nacionales y regionales del desarrollo; en tercer lugar, la práctica de la planificación regional estuvo basada excesivamente en la economía, lo que condujo a un enfoque unilateral, "economicista" de la planeación"56/

Ante este panorama Boisier, propone que se "debe visualizar el problema del desarrollo regional, no sólo como cuestión económica sino también política y social, por lo que el nuevo enfoque "paradigma" debe tener muy en cuenta este carácter tridimensional del desarrollo regional".57/

Por lo que respecta a los resultados alcanzados durante este periodo se considera que no fueron los esperados; así vemos -- que, varios investigadores sobre desarrollo regional en México



afirman que los efectos de gran parte de las políticas regionales del sexenio 1970-1976 fueron diferentes de los objetivos propuestos, por una parte, se estima que los procesos de concentración espacial de la industria y de la población siguieron ininterrumpidos durante el periodo y más aún se acentuaron, al respecto, "entre 1970 y 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aumentaron su participación en el número de establecimientos industriales del 32.2% al 34.9%; en la población económicamente activa industrial del 45.6% al 46.7% y en la producción manufacturera del 50.6% al 52.1% 58/

De igual manera, "en lo que se refiere a la descentralización industrial, esta situación se reflejó en la continua falta de controles sobre la localización industrial en las zonas metropolitanas, el continuo subsidio a las industrias allí ubicadas (al no tener que pagar los costos que generan), y en la centralización del gasto público, manteniéndose así el rápido crecimiento de las zonas industriales tradicionales en beneficio de la acumulación del capital en la industria".59/

Por otra parte, Carrillo Arronte nos señala que "de 1970 a -- 1975, a pesar de todos los esfuerzos desplegados por el gobierno cuya meta prioritaria era la descentralización industrial y el desarrollo regional, el 73% de todos los nuevos establecimientos industriales instalados en el país, se localizaron en la ciudad de México agravando el índice nacional de concentración industrial que de 36% en 1970, pasó a 43% en 1975" 60/

Asimismo, "en el caso de los decretos de descentralización industrial de 1971 y 1972 se presenta una zonificación de carácter fiscal en las cuales se incluyen municipios aledaños a -- las zonas metropolitanas de la ciudad de México y Guadalajara lo cual tendía a acentuar la concentración económica-demográfica".61/

### III.3. La institucionalización de la planeación regional 1976-1982.

Durante este periodo se elaboraron una serie de programas, -- planes y reformas como instrumentos necesarios para gobernar el país; los más relevantes fueron: La Alianza para la Producción; El Plan Mundial de Energéticos; El Plan Global de Desarrollo; El Sistema Alimentario Mexicano; El Programa COPLAMAR; La Reforma Administrativa, Fiscal y Política entre otras. Se llevan a cabo una serie de cambios en organismos públicos entre los que destaca el cambio de la Secretaría de la Presidencia a Secretaría de Programación y Presupuesto, con importantes funciones en materia de planeación.

En relación a la planeación regional, materia de esta tesis, se formaliza institucionalmente un sistema nacional de planeación y se dan las siguientes acciones al respecto:

#### ACCIONES DE GOBIERNO

1976 Convenios Unicos de Desarrollo (CUD)

1976 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- 1977 Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)
- 1977 Comisión Nacional de Desarrollo Urbano
- 1977 Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- 1978 Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- 1978 Programa de Acción Concertada
- 1978 Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal
- 1979 Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
- 1979 Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales.
- 1979 Programa de Dotación de Apoyo a Energéticos
- 1979 Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados.
- 1979 Programa de Dotación de Infraestructura Comunidades y - Parques Industriales Pesqueros.
- 1980 Planes Regionales, Estatales, Municipal y la Ordenación del Territorio de Zonas Conurbadas.
- 1980 Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 1980 Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- 1980 Plan Global de Desarrollo.

A continuación presentaremos algunas de las funciones y objetivos de ciertos organismos creados en esa administración:

a) Convenios Unicos de Desarrollo. Mejor conocidos por sus siglas -CUD-, éstos convenios se establecen para coordinar las relaciones del Ejecutivo Federal con los gobernadores de los estados en materia de acciones comunes, se trata de que ambas instancias atiendan los problemas regionales por medio del fortalecimiento de las finanzas estatales y la participación de los gobernadores en las tareas de la planeación del desarrollo. - Dichos convenios fueron modificados acogiendo nuevas funciones y pasando a ser actualmente los instrumentos más importantes - para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional; - más adelante ampliaremos este punto.

b) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Esta Secretaría se constituyó en el eje central del sistema de planeación urbana nacional pues se encargaría de formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos, esto es, - el nivel interurbano (ordenamiento del territorio) y el intraurbano (ordenamiento de la estructura urbana).

c) Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Esta unidad de coordinación funciona dentro de la presidencia de la República en los términos dispuestos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito específico de estudiar, proponer y sugerir la coordinación de las acciones y programas dirigidos a los grupos marginados del país por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

d) Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. La Ley General de Asentamientos Humanos constituye el marco jurídico institucional para la planeación y ordenación territorial de la población; La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las atribuciones referentes a la elaboración y dirección de la política de asentamientos humanos y la realización de un plan nacional de desarrollo urbano, su objetivo es ser el instrumento de elaboración, comunicación y coordinación permanente entre los distintos organismos públicos relacionados con lo urbano-industrial.

e) Desconcentración Pública Federal, Dicho programa considera que los desequilibrios regionales existentes son provocados en gran medida por la concentración económica en la ciudad de México, la SAHOP junto con la SPP y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República formularon un programa nacional de desconcentración territorial. El objetivo fundamental del programa es disminuir la concentración geográfica de la administración pública federal y, a su vez, impulsar el desarrollo de los estados mediante la mayor participación del gasto o inversión pública, para ello se tratará que las dependencias de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales cuyas funciones principales se realicen en una zona geográfica determinada, se establezcan en ella y no en la ciudad de México.

- f) Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAP). Este programa tiene como propósito desalentar indirectamente el crecimiento del área metropolitana de la ciudad de México, otorgando estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura y equipamiento urbano a las empresas industriales que se localicen en otras zonas del país; se establecen tres zonas geográficas para la aplicación de los estímulos: La zona I de "estímulos preferenciales", la zona II de "prioridades estatales" y, la zona III de "ordenamiento y regulación".
- g) Plan Nacional de Desarrollo Industrial. En lo que respecta a la distribución territorial de la industria, dicho plan es ay u d a z en materia de descentralización industrial en el territorio nacional; propone una meta específica, reducir la participación del valle de México en el valor bruto de la producción nacional del 50% en 1979 al 40% en 1982.

A fin de lograr semejante propósito, establece una regionalización en colaboración con la SAHOP, para otorgar incentivos fiscales y descuentos en la compra de combustibles industriales; en este sentido, es conveniente señalar la opinión de G. Garza al señalar que "en dicho plan se establece un conjunto de más de 20 zonas de estímulos preferenciales en 119 municipios que comprenden alrededor de 40 ciudades importantes dentro del sistema urbano mexicano, prácticamente se diluye una-

región preferencial tan vasta en una política de descentralización concentrada".62/

El mismo Garza considera que ya se demostró en innumerables ocasiones la escasa importancia de los estímulos fiscales en las decisiones de localización de las empresas. Al respecto, nos dice que "los nuevos estímulos fiscales de este plan, son equivalentes a los establecidos en el decreto de estímulos fiscales de 1972 que, como se sabe, no modificó en ningún grado la tendencia a la elevada concentración territorial de la industria en México".63/

- h) Plan Global de Desarrollo (1980-1982) (PGD). Este plan establece cuatro objetivos generales: 1) fortalecimiento de la independencia de México como nación democrática; 2) creación de empleos y mínimos de bienestar para la población; 3) promover el crecimiento económico, alto, sostenido y eficiente; 4) mejorar la distribución factorial, familiar y regional del ingreso. Se plantea que el gasto y la inversión pública federal serán el factor determinante para alcanzar las metas anteriores, en lo referente a la política regional del PGD, la estrategia de desarrollo a nivel urbano-regional debe crear las condiciones necesarias para lograr el crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos.

Con el gobierno actual se señala que "se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio nacional de manera inte-

gral"; de tal manera, se intenta modificar los flujos migratorios, de urbanización y de localización industrial estimulando el crecimiento hacia las costas y fronteras en una estrategia de "desconcentrar concentrando".

En el diagnóstico regional del PGD se señala lo que se considera en sumo grado como el único problema de la organización territorial económico-demográfica en México, la elevada concentración en la ciudad de México y la dispersión de la población en pequeñas localidades.

Por otra parte, el PGD menciona que los programas económicos -- formulados enfocan el desarrollo regional con un criterio espacial de ordenación del territorio nacional, para la distribución geográfica de los asentamientos humanos y la localización de los recursos naturales, la actividad económica, el bienestar social y el consumo.

Los objetivos específicos de la política regional y de desarrollo urbano del PGD son: a) promover el crecimiento regional y -- equilibrado y un desarrollo armónico del sistema de ciudades; -- b) fortalecer el federalismo y establecer una estrecha colaboración y coordinación entre la federación, los estados y sus agencias de fomento y desarrollo; c) inducir el crecimiento de regiones que requieran condiciones especiales de desarrollo; d) promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros -



población; e) propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano; f) encausar a la gran población rural dispersa al fortalecimiento de ciudades medias para evitar los flujos migratorios a las áreas metropolitanas y mejorar y preservar el medio ambiente.

Para ello, se proponen las siguientes herramientas; 1) gasto público en infraestructura orientado geográficamente; 2) inducción de inversiones adicionales en diversos sectores a través del efecto acelerador del ingreso; 3) aceleración bruta de capital fijo gubernamental para expandir la industria paraestatal en áreas estratégicas principalmente energéticas, petroquímica básica, siderúrgica y fertilizantes; 4) utilización del poder de compra del estado; 5) incentivos fiscales para estimular zonas prioritarias; 6) descuentos en los precios internos del gas natural, del combustóleo y la electricidad a las empresas que se establezcan en zonas estratégicas; 7) inducir la inversión privada en ciertas zonas mediante el Programa Integral para el Desarrollo Rural; 9) incrementar la capacidad financiera de los estados y ayudar a los más débiles; 10) rediseñar el sistema de transporte para apoyar la política de descentralización, mediante la construcción de ejes transversales que articulen las economías de las zonas prioritarias; 11) desconcentración administrativa a través del Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal; 12) Con

nios Unicos de Coordinación que fortalezcan la relación con los estados; 13) realización de planes estatales para incorporar -- los diferentes niveles de gobierno; 14) Plan de Desarrollo Urbano que se incorpore a la planeación nacional; 15) regionalización de apoyos financieros y de las compras de las grandes empresas paraestatales.

- 1) Durante este gobierno se transformaron los Comités Promotores - del Desarrollo Socioeconómico en los estados de la república -- -COPRODES- en los Comités Técnicos para la Planeación del Desarrollo -COPLADES-, los cuales se conciben como organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Sin duda, los COPLADES constituyen el mecanismo más importante en la actualidad para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo; asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las enti-

dades federativas.

En definitiva, durante este sexenio se avanzó vigorosamente en el campo del desarrollo regional hasta alcanzar precisamente la institucionalización de un sistema de planeación regional, con ello se puede decir que ya se cuenta con un conjunto importante de ideas y metodologías para planificar regionalmente; sobre las alternativas para organizar las fuerzas y los recursos regionales; sobre el modelo y manejo intra o interregionales; sobre la vinculación entre la organización planificadora nacional y las oficinas regionales y sobre todo, con el reconocimiento de la importancia que cobra la planeación regional en el desarrollo del país.

No obstante, no se puede ser tan optimista en materia de resultados pues como reza el refrán entre lo dicho y lo hecho hay un trecho; es decir, se observa un período muy corto para cumplir los ambiciosos objetivos del PGD sobre todo los de la política regional, aunado a ello, la crisis económica iniciada desde el verano de 1981 con la caída de los precios del petróleo y posteriormente al cambio de gobierno ya inmerso en una profunda crisis económica, constituyeron barreras que malograron en gran parte el cumplimiento cabal de la política regional.

Por otro lado, es conveniente tomar en cuenta la opinión de algunos investigadores en cuanto a la aplicación de la planeación durante este período, así vemos que en esta administración gu-

bernamental fueron elaborados planes regionales desde arriba - sin considerar las necesidades prioritarias de la población, - lo cual representó una grave incongruencia.64/

En efecto, a pesar que se propuso fortalecer la coordinación - con los estados y municipios, el peso del centralismo avanzó - vigorosamente en la toma de decisiones, así como en la elabora - ción de los planes regionales; además, hubo numerosas y fre - cuentes medidas de mera extensión de las dependencias federa - les en los estados, como fueron la reorganización de las dele - gaciones regionales de las Secretarías de Comercio, Educación, Programación y Presupuesto y Asentamientos Humanos y Obras Pú - blicas.

Esta reorganización se hizo con la idea de acercar los centros de tramitación a las capitales Estatales; al mismo tiempo, mu - chos aspectos de los Convenios de Coordinación con los estados (hoy CUD), siguieron ese mismo camino al transferir a los esta - dos la realización de obras decididas, diseñada, programadas - y financiadas por la federación, el riesgo de estos mecanismos, dice una importante funcionaria de la Secretaría de Programa - ción y Presupuesto, es "que en lugar de fortalecer a las auto - ridades locales, las transforman en eficientes agencias del go - bierno federal con otro nombre".65/

Ahora bien, considerando que los convenios de desarrollo con los estados son el instrumento de mayor relevancia que vigoriza el esquema federalista, su significación porcentual en el monto global del Presupuesto de Egresos de la Federación fué mínima, así lo muestran las siguientes cifras "(0.9% en 1978; 1.1% en 1979; 1.0% en 1980; 0.9% en 1981 y 2.5% en 1982".66/

Adicionalmente, se observó en este período una total desvinculación en cuanto a la integración de las políticas de tipo intersectorial dentro del PGD sobre todo en política regional, protección del medio ambiente y desarrollo ecológico, desarrollo rural, etc.

Por lo que respecta a la elaboración de planes regionales llevados a cabo, se observó que "los diagnósticos y pronósticos de los planes fueron insuficientes; las acciones, programas y políticas ambiguas y abstractas, y no contemplan modificar los factores que causan los efectos que se quieren eliminar".67/

Por otra parte, los planes regionales elaborados en este período son considerados bastante generales, por lo que el Programa de Desconcentración Industrial que constituye el eje síntesis de todos los objetivos de la planeación regional en México - ejemplifica claramente esta situación; se propone una estrategia de "desconcentrar concentrando" que se intenta ejecutar -- utilizando como instrumento el gasto público, los estímulos --

fiscales y los subsidios al consumo de energéticos, para ello se establecen, como zonas prioritarias, un sinnúmero de municipios sin medidas de control alguno para las zonas a descentralizar.

Al respecto, G. Garza nos dice "esto presenta dos grandes dificultades; a) la estrategia de desconcentrar concentrando es inconsistente con el número de áreas prioritarias ya que neutralizaría completamente el gasto público como instrumento -- central de la política y b) la experiencia de otros países demuestra que los subsidios y estímulos fiscales propuestos son incapaces de conseguir la desconcentración de la industria".-

68/

Por lo tanto, se menciona que "hacia 1982 México ha logrado -- institucionalizar un sistema de planeación urbano-regional nada despreciable para incorporar seriamente la dimensión regional en cualquier estrategia de desarrollo económico, este sistema de planeación, sin embargo, tendrá escasas posibilidades de ser efectivo si no se resuelven las deficiencias técnicas y metodológicas de que adolece".69/

En definitiva, "la función que ha venido cumpliendo la planificación regional ha sido la de ampliar y profundizar el proceso de planificación, incorporando únicamente nuevas variables (relaciones entre estructuras espaciales y procesos de desarrollo),

y un enfoque desagregado del procedimiento de planificación - (mecanismos de integración de niveles nacional y local y de coordinación intersectorial en la elaboración de estrategias- y su ejecución)"70/

En esas condiciones, difícilmente la planeación regional podía servir de instrumento para una modificación sustancial -- del patrón de desarrollo espacial, por lo que las formas pre- valescientes de ocupación y utilización del espacio han seguido resultando básicamente de la operación de las fuerzas del- mercado, cuya tendencia ha sido hacia la concentración de las actividades económicas y de la población en espacios reduci- dos.

Lo anterior se muestra en un estudio realizado recientemente- por el Consejo Nacional de Población -CONAPO- denominado "Evo- lución y Perspectivas Demográficas de la Zona Metropolitana- de la Ciudad de México", en el cual se puso de manifiesto que las medidas oficiales para desconcentrar demográfica y econó- micamente a la capital del país y su área metropolitana - - - (constituida por 16 delegaciones políticas y 12 municipios -- del Estado de México), iniciadas desde los años setenta, no - han logrado revertir las tendencias concentradoras, pues si - bien en el Distrito Federal, han disminuido la fecundidad y - la inmigración, ambos fenómenos persisten y se agudizan en -- los municipios conurbados del estado de México.

El mismo estudio, señala que "de mantenerse una tasa media anual de crecimiento del 5% en los próximos 17 años, el año 2000 los capitalinos sumarán 17 millones, además, de mantenerse dicha tasa, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tendrá 35 millones de habitantes al finalizar el siglo y será la zona metropolitana más grande del mundo" 71/

Simplemente el municipio de Ecatepec dice el estudio de el Consejo de Población, se ha convertido en el municipio con el crecimiento poblacional más alto de México; se estima que tiene un -- crecimiento superior al 12% anual, muy por encima de la media nacional.

Todo ello nos lleva a confirmar que se hace necesario que operablemente el sistema de planeación regional y no sean únicamente pronunciamientos estratégicos los que se hagan.

Se requiere la intervención sistemática de parte del Estado para corregir este proceso y controlarlo.



## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO III

48. Barkin, David y Tomothy King. "Desarrollo económico regional" (en foque por cuencas hidrológicas de México). Edit. Siglo XXI, México, 1970. p. 104.
49. Barkin, David. "Quienes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional" op cit. 162
50. Ibidem, p. 104
51. Garza, Gustavo. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", en Demografía y Economía. XVII:2, 1983. El Colegio de México. p. 163.
52. Ibidem, p. 163
53. Ibidem, p. 164
54. Rébora, Alberto, op cit., p. 1181
55. Pichardo, Ignacio. "El Análisis institucional de la administración regional", en CIAD, Administración Regional en América Latina. - - Edit. SIAP, Buenos Aires. 1976.
56. Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. - Num. 8, octubre 1983
57. Ibidem, p. 26
58. Lavell, Allan y Luis Unikel. "Bases, características y contradicciones de la estrategia de desarrollo regional urbano de México" - en Experiencias de Planificación Regional en América Latina. op. -- cit., p. 316
59. Ibidem, p. 317
60. Carrillo Arronte, Ricardo. "La estrategia del desarrollo regional en México", op cit., p. 132.

61. Garza, Gustavo. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1980-1982)", op. cit., p. 167
62. Ibidem. p. 176
63. Ibidem. p. 176
64. Méndez, Silvestre y Nicolás Ballesteros. Problemas y Políticas Económicas de México II. Edit. Iberoamericana, México, 1984. p. 298
65. Moreno Toscano, Alejandra. "Descentralización México, modelo a - - desarmar" en El Desafío Mexicano. Edit. Océano. México, 1982, p. - 167,
66. Ortega Blake, J. Arturo Federalismo y programación regional, en Comercio Exterior, vol. 32, núm. II, México, noviembre de 1982, -- pp. 1194-1196
67. Garza, Gustavo. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México", op cit., p. 179.
68. Ibidem p. 180
69. Ibidem p. 180
70. Bert H. H. Helmsing y Francisco Uribe Echeverría. "La planificación regional en América Latina" op cit., p 69.
71. Excelsior Viernes 22 de marzo de 1985.

CAPITULO IV.- SITUACION DE LA PLANEACION REGIONAL EN EL PERIODO 1982 -  
1986

IV.1. Medidas puesta en marcha en el perfodo 1982-1986 para combatir -  
los desequilibrios regionales.

El primero de diciembre de 1982 se realizó el cambio del Poder -  
Ejecutivo Federal en medio de una profunda crisis económica.

El Presidente electo expone que la gravedad de la situación eco-  
nómica obliga a planear con decisión, orden, racionalidad y per-  
severancia el desarrollo del país y que de eso dependerá el futu-  
ro nacional.

Al respecto, la presente Administración Gubernamental inicia con  
una serie de reformas constitucionales a los artículos 25, 26, -  
27 y 28 junto con la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, -  
estas acciones representan las bases jurídicas para el estableci-  
miento y consolidación de la planeación en nuestro país.

Así tenemos que el artículo 26 constitucional nos señala: "El Es-  
tado organizará un sistema de planeación democrática del desarro-  
llo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equi-  
dad al crecimiento de la economía para la independencia y la de-  
mocratización política, social y cultural de la Nación". Para -  
ello el Estado considera que "El sistema nacional de planeación-  
democrática constituye un conjunto articulado de relaciones fun-

cionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo".72/

Por su parte, la actual Ley de Planeación que sustituye a la Ley de Planeación de 1930, tiene por objetivo establecer; las normas y principios básicos conforme a las cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, -- las actividades de la Administración Pública Federal; las bases de integración y operación del sistema nacional de planeación democrática (SNPD), para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y para que las acciones de los particulares contribuyan al logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

No obstante que la presente Administración gubernamental tiene como objetivo central consolidar su sistema de planeación, nosotros sólo abordaremos aquellas actividades referentes únicamente a la planeación regional materia de estudio de esta investigación, las cuales se comentan a continuación:

En mayo de 1983, aparece el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983

1988, el cual establece como propósito fundamental la recuperación del crecimiento económico para mantener y reforzar la independencia nacional; el PDN establece cuatro objetivos.

- a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas
- b) Vencer la crisis
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento
- d) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social.

Para alcanzar estos propósitos el plan fija una estrategia con base en dos líneas de acción fundamentales:

- a) La reordenación económica mediante el Programa Inmediato de Reordenación Económica mejor conocido como PIRE.
- b) El cambio estructural

El PIRE plantea enfrentar y resolver la crisis económica que estableció en 1982 y tiene como propósito entre otras cosas; abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

Por otro lado, el cambio estructural implica el iniciar los cambios estructurales que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Ahora bien, en lo que atañe al desarrollo regional el PND, en su apartado de política regional, considera que la centralización - se ha convertido en una grave limitante para la resolución de -- nuestro proyecto nacional.

Se menciona que "las prácticas y mentalidades centralistas se -- han convertido en un obstáculo que distorsionan la democracia, - profundizan las desigualdades que imposibilitan el desarrollo ar -- mónico de las diferentes regiones y grupos del país; además, "la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nues -- tra consolidación política, económica, administrativa y cultural como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización".

En este sentido, el gobierno actual estima que el medio idóneo - para descentralizar la vida nacional, viene siendo la planeación regional del desarrollo, ya que a través de esta se operará la - política regional del PND.

La política de descentralización de la vida nacional y desarro -- llo regional se materializará en las siguientes acciones funda -- mentales:

- a) Desarrollo estatal integral
- b) Fortalecimiento municipal
- c) Reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo estima que la reordenación de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) representa a nivel nacional el problema más importante para resolver en el mediano plazo, con el fin de asegurar un desarrollo regional más equilibrado; al respecto, se plantea una estrategia de redespiegue territorial de la economía con cuatro líneas de acción:

- 1) Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, - abriendo alternativas viables de localización.
- 2) Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión
- 3) Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, - relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México
- 4) Restringir en forma más estricta la localización de las actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.

Para la desconcentración del crecimiento industrial establece la necesidad de realizar un "esfuerzo de redespiegue territorial - de la economía hacia ciudades medias a las que se les dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, nuevas actividades económicas. Para esto, el PND considera ciertas acciones - tales como; integrar una red transversal de comunicaciones y - transportes; descentralizar la administración pública federal; - crear centros agroindustriales; la realización de planes estata-

les de desarrollo democráticos; el fortalecimiento de la autonomía municipal; la integración del sector industrial; regulación de la tenencia de la tierra, etc.

Por otra parte, el PND considera que en algunas regiones es necesario el establecimiento de mecanismos de colaboración, con el objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de acciones y los programas de desarrollo socioeconómico que convenga realizar entre el ejecutivo federal y estatal.

A lo largo de 1983 algunos estados trabajaron en el diseño y establecimiento de sus sistemas estatales de planeación, y elaboraron su ley estatal de planeación, adecuaron la organización de sus COPLADE y formularon sus planes estatales de desarrollo; no obstante, que se han realizado fuertes medidas para consolidar los COPLADE en los estados, se siguen enfrentando aún diversos problemas que impiden que exista una adecuada vinculación entre los sistemas nacional y estatal de planeación.

Entre otros problemas destacan, deficiencias operativas ocasionadas básicamente por la falta de información estadística o de inversión, principalmente la relativa al programa normal; inadecuada coordinación de sus órganos interno; duplicación de funciones con algunas dependencias y organismos federales; insuficiencias de recursos financieros, humanos y materiales; la carencia de la normatividad necesaria y falta de capacitación técnica de nivel



estatal y/o municipal. Esta problemática se está analizando con los estados a efecto de proponer soluciones de corto, mediano y largo plazo, para precisar jurídica y administrativamente las modalidades de cada sistema estatal de planeación democrática.

También se llevaron a cabo reformas al artículo 115 constitucional, mediante el cual se asignan mayores ingresos a los municipios para que atiendan los servicios públicos que les corresponden, modernicen su administración, implanten sistemas para la planeación y consoliden la democratización de sus procesos políticos; adicionalmente se efectuaron reformas a los Convenios Unicos de Desarrollo para otorgar mayor eficiencia al gasto regional reorganizándose internamente los antiguos programas regionales (PIDER, PRI, PROSEC) en una sola modalidad llamada programa de desarrollo regional (PDR).

La Ley general de salud precisó, a su vez, la competencia de cada orden de gobierno en esta materia, la ley faculta al Gobierno Federal para que celebre convenios con estados y municipios y haga llegar las prestaciones y servicios de salud.

En materia fiscal, se continuó integrando el sistema de coordinación fiscal.

En lo que se refiere a los apoyos a la planeación estatal, se elaboró el documento "Lineamientos para la Planeación Estatal", cuyo objetivo central es el de propiciar la creación y el fortalecimiento

lecimiento de la planeación en estados y municipios.

Así vemos que la Secretaría de Programación y Presupuesto para cumplir con los compromisos que contrajo el ejecutivo federal en el CUD 1984, apoyó a los gobiernos estatales de Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas y Oaxaca, en la elaboración de los planes correspondientes; en los planes destacan -- los compromisos políticos que cada uno de estos gobiernos contrae con la ciudadanía de sus respectivas entidades, así como las políticas, estrategias, objetivos y líneas de acción que se implementarán para impulsar el desarrollo de las mismas. Es importante señalar que en cada caso se incluyen los programas y los proyectos específicos que dan objetividad al propósito general de cada documento.

Durante 1983 se descentralizaron los programas de agua potable, -- los cuales se ejecutan directamente por los gobiernos de los estados.

Se realizaron estudios de carácter propositivo, para coadyuvar a la operación del proceso de descentralización en estados y municipios entre los que destacan; estudios sobre implicaciones laborales de la descentralización en estados y municipios; estudios sobre la evolución histórica de la desconcentración de la Administración Pública Federal a los estados señalados la conveniencia de -- proseguir con ella.

Con objeto de obtener un enfoque y solución global a la problemática que afecta a la AMCM, se elaboraron estudios orientados a definir el ámbito territorial de planeación-programación de la zona a fin de dar congruencia a las acciones de programación-presupuestación de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)

En los primeros años de gobierno, han aparecido una serie de programas que en forma total o parcial se refieren a la problemática urbano-regional. Ellos son los siguientes; el Programa de Desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro (octubre de 1983); el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (agosto 1984); el Programa Nacional de Ecología, 1984-1988 (agosto de 1984); el Programa Regional del Mar de Cortés (agosto 1983); el Programa Regional de Sureste (octubre 1983); el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (julio - 1984) y; el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico (1984-1988).

Asimismo aparecieron otros 11 programas que no presentan la dimensión territorial siendo necesaria su inclusión. Entre ellos destacan; el Programa Nacional de Alimentación 1984-1988; el Programa de Financiamiento al Desarrollo; el Sistema Nacional de Abastos; el Programa Nacional de Agricultura, entre otros.

#### IV.2. Opiniones recientes sobre los avances en la planeación regional - en México.

Respecto a las medidas puestas en marcha durante este gobierno en cuanto a la planeación regional del desarrollo, conviene tomar en cuenta, para reforzar el propósito de la presente investigación, las opiniones de un trabajo llevado a cabo por el Colegio de México acerca de la "planeación regional en el marco de la crisis". - Esta investigación sostiene que los planes y programas en materia regional siguen adoleciendo de una serie de deficiencias y fallas que es necesario corregir, con la finalidad de que la planeación regional opere verdaderamente en México; a continuación citaremos tales puntos de vista:

- 1) Respecto a los planteamientos urbano-regionales del PND, se considera que siguen "presentando un elevado grado de generalidad y -- normatividad de lo que debería de ser el patrón de distribución espacial de la población y la actividad económica en el país, careciendo del conocimiento riguroso y científico de los determinantes de dicha configuración territorial y más aún de las viabilidad de modificar el proceso.

Sostiene que los planes actuales no están sustentados en un análisis de los factores determinantes de dicho patrón con base en el estado actual del desarrollo científico de las teorías existentes por lo que ello constituye una gran limitante en la planeación actual".<sup>73/</sup>

Por lo tanto dicho estudio considera que la planeación regional se encuentra en una etapa donde los diagnósticos de la problemática

ca nacional alcanzaron un nivel razonable, pero el análisis científico de los procesos y las propuestas de acción requieren aún de mayores avances; así se ha alcanzado una estructuración de mecanismos jurídicos y de diagnósticos parciales de la problemática, más no se sabe el porqué y el cómo modificar dichos procesos"74/

Por consiguiente, se requiere el reconocimiento de que los fenómenos regionales en el territorio están ligados íntimamente a los -- problemas globales de carácter económico y social y más aún, aparte de reconocer, es necesario enfrentarlo. Es decir, el modelo de desarrollo seguido por nuestro país desde los años cuarenta ha provocado la agudización de los desequilibrios regionales en México, -- generando un conjunto de contradicciones derivadas esencialmente de la desigual distribución del producto social, de la marginación de amplios sectores de la población, de la creciente dependencia del exterior, de cierto deterioro del sistema político y de niveles -- considerables de empleo y subempleo.

Estas características negativas del modelo, se reflejan a nivel territorial en forma de desequilibrios regionales, ciudades perdidas, falta de servicios urbanos, déficit habitacional crónico, -- caos en el crecimiento urbano, especulación con el suelo urbano, -- etc. De ahí que una condición indispensable para superar la problemática urbano-regional sea enfrentar las contradicciones reales del sistema, y no tratar ello como marco contemplativo en los planes, sino de volver funcional objetivos, acciones y estrategias.

De esto, se deriva la necesidad de que las estrategias regionales de los planes actuales, estén debidamente sustentadas por concepciones teórico-científicas aceptables y no tan generales, que los diagnósticos de los planes sean más veraces y no tan superficiales ya que es conveniente explicar las causas de las desigualdades regionales y no tan sólo describirlas como hoy se hace en los planes regionales, ello con la finalidad de que las acciones puestas en marcha no sean abstractas sino viables.

- 2) En cuanto al problema teórico importante que en nuestro país le toca resolver a la planeación regional actual, es saber si realmente los planes regionales propuestos son factibles de llevarse a la práctica; esto es, si las estrategias regionales por sí mismas pueden cambiar el fenómeno de la concentración espacial, ya que la ejecución de una estrategia exige un conjunto de decisiones sociales e individuales, por lo que es razonable suponer que en el acto de decidir la aplicación de las medidas previstas, los diversos grupos sociales movilizarán su poder efectivo para apoyar o rechazar la decisión.

Otro problema teórico importante es conocer más a fondo sobre la inconsistencia de la teoría de los polos de desarrollo, debido al desempeño e influencia que ésta ha tenido en las estrategias regionales aplicadas en nuestro país.

Otro problema teórico importante que está por resolverse, es el referente al conflicto eficiencia o equidad?. Las asignaciones-

de recursos escasos para expandir las actividades de mayor rentabilidad en zonas metropolitanas (eficiencia), o bien, la asignación de recursos con un criterio de equidad, significará usar los mismos en las regiones más retrasadas, donde el crecimiento económico es menor (equidad).

Tal es el caso de la ciudad de México, o más bien de la ZMCM, a sabiendas de las secuelas negativas que se generan en las grandes -- aglomeraciones (incrementos en los costes de los servicios mínimos como el traer agua al Distrito Federal, la escasez de transporte, vivienda, vigilancia, contaminación, etc), se dice que se seguirá apoyando la ZMCM puesto que difícilmente se le puede retirar la -- ayuda creciente a ésta; no obstante, que los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones -- urbanas de una dimensión tal, que sobrepasados ciertos límites, y en tanto continúen su expansión en forma ilimitadas, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos financieros disponibles, con la finalidad de mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma satisfactoria posible.

La ZMCM día a día requiere de servicios sociales básicos (vivienda, transporte, agua, medio ambiente, electricidad, teléfono, vigilancia, alcantarillado, etc), además de requerir de un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de -- un sistema cada día más grande, que para su funcionamiento necesita un aparato burocrático cada vez más diversificado y complejo; entondo

ces, a pesar de los esfuerzos enormes por ampliar los servicios en la ZMCH, estos subsistirán, en el sentido de que cada vez se encuentran más saturados, los sistemas y medios de transporte más -- congestionados, una carencia mayor de vivienda, etc.

Todo ello nos indica que en tanto continúe el proceso de expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración que la propia expansión de la concentración va generando.

Por consiguiente, habida cuenta de la escasez que padece el país en cuanto al financiamiento, (debido a los excesivos pagos por concepto de la deuda externa, la persistente inflación y la austeridad gubernamental), dicha tendencia de hecho implica limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos a las regiones de menor desarrollo; por lo tanto, mientras se continúe asignando la mayor parte de los recursos a las grandes aglomeraciones, las perspectivas de crecimiento regional equilibrado seguirán siendo muy limitadas.

Tan sólo en el Distrito Federal se destina cinco veces más de inversión por parte del Gobierno Federal que en cualquier otro estado de la República. Por otro lado, siendo el convenio único de desarrollo -CUD- el instrumento que establece los mecanismos para efectuar



la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales para hacer realidad la descentralización de la vida nacional, constituye aún sólo una pequeña porción no mayor de 3% del Presupuesto de Egresos de la Federación -PEF-.75/

En consecuencia, es mucho lo que falta por hacer para tener un cabal conocimiento de las relaciones causales entre el desarrollo y la distribución espacial de la producción y la población; se requiere por tanto, transformar el problema regional de nuestro país, en un problema político nacional, que esté presente siempre en el centro del debate político de la sociedad, considerando el desarrollo regional como una condición "sine qua non" del crecimiento y desarrollo del país.

Crear una conciencia nacional, significa el consenso que debe existir en el país, en cuanto a la necesidad y conveniencia de luchar por la disminución de los pronunciados desequilibrios regionales, ya que tales desequilibrios obstruyen el desarrollo nacional, imponen injusticias a la población afectada en forma directa o indirecta por ellos, representa además una opción de desarrollo antieconómico porque margina recursos humanos y naturales inapreciables, e involucra altos costos financieros y sociales.

En este sentido, es importante hacer notar que si el gobierno está luchando por superar los desequilibrios regionales, es necesario tener en cuenta que el centralismo no es sólo en términos de poder público, sino también privado, por lo que este sector tiene que participar más activamente en este sentido.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO IV

72. Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización.
73. Garza, Gustavo. La Planeación Urbano-Regional en el Marco de la -- Crisis: 1983-1984., El Colegio de México, nov de 1984. p. 12.
74. Ibidem. p. 20
75. Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egreso de de la Federación 1984.

## CONCLUSIONES

Aunque en el transcurso de esta investigación se han presentado ya algunas conclusiones que permiten cumplir con el objetivo del mismo, es decir, poner de manifiesto el escaso papel de la planeación regional como vía de solución de los desequilibrios regionales en México, creemos necesario subrayar algunos de los aspectos más interesantes:

- 1) Sin duda, han sido muy pocos los centros urbanos que han sido favorecidos por las medidas de política fiscal, la aplicación del gasto público, los incentivos diversos, el papel del sector privado, las - - transnacionales, etc. Entre ellos destacan las zonas metropolitanas de la ciudad de México principalmente, seguidas de las de Guadalajara y Monterrey.
- 2) En efecto, los contrastantes desequilibrios regionales de la actividad económica y de la población que vivimos hoy en día en nuestro -- país, se encuentran ligados íntimamente al patrón de desarrollo seguido por nuestro país desde la década de los cuarenta, el cual generó entre otras cosas grandes desigualdades en la configuración territorial y social de los beneficios, además de los contrastes entre el campo y la ciudad y entre ciudades y regiones.
- 3) En definitiva, el desarrollo regional desequilibrado de la economía mexicana es la esencia y resultado de la aplicación irrestricta de - los principios privados de rentabilidad y la falta de coordinación - del desarrollo del país en su conjunto.

Ciertamente, las formas prevalecientes de ocupación y utilización del territorio nacional, han resultado básicamente de la operación de las fuerzas del mercado, cuya tendencia ha sido hacia la concentración de las actividades económicas y de la población en espacios reducidos. - Baste citar el ejemplo de la zona metropolitana de la ciudad de México para pulsar ésta apreciación.

- 4) Actualmente, es innegable que la mayor parte de las inversiones, los servicios sociales básicos, las actividades productivas, la cultura, la política y, por ende, la población, siguen estando concentrados en unos cuantos centros urbanos, ocasionándose con ello una serie de problemas que día a día van agravándose, creciendo desmesuradamente y -- volviéndose en definitiva inmanejables.
  
- 5) Las múltiples medidas gubernamentales puestas en marcha desde la década de los cuarenta, no han vencido los contrastantes desequilibrios - regionales, debido a la carencia de una verdadera planeación regional.

Efectivamente, el proceso paulatino de la planificación regional en -- nuestro país no ha pasado, metodológicamente hablando, del nivel de pronunciamento estratégico, es decir, enunciados bastante generales en -- relación con un patrón de desarrollo estimado como deseable. Al res--pecto, fué hasta el año de 1982 que nuestro país institucionalizó un -- sistema de planeación regional; empero, se considera que dicho sistema de planeación opera con una serie de fallas de carácter técnico y metodológico que será preciso corregir.

Por otra parte, a pesar de que la presente administración gubernamental pretende descentralizar la vida nacional, las medidas puestas en marcha para cumplir ese objetivo han sido básicamente de carácter jurídico-administrativo; además siendo los Convenios Unicos de Desarrollo el instrumento descentralizador más importante para alcanzar la descentralización nacional, en la práctica los montos destinados para tal fin han sido poco en cuanto a su participación en el monto global del Presupuesto Federal.

Aunado a lo anterior, la presente crisis económica que vive el país - detiene las perspectivas de crecimiento regional equilibrado.

- 6) En síntesis, pocas ciudades dominan el espacio económico en México, y es de esperarse que lo seguirán haciendo en tanto no se produzcan cambios significativos en el patrón de desarrollo, acompañados por una destacable participación del Estado, a través de una verdadera planeación regional del desarrollo; por lo tanto, es conveniente que el gobierno utilice instrumentos de política económica no tan radicales, sino más prácticos, que no dejen al largo plazo o bien a lo que llaman un "proceso gradual", la iniciativa de cumplir cuanto antes los objetivos del desarrollo regional.

En consecuencia, se requiere generar el consenso en nuestra sociedad, y sobre todo en los agentes económicos del país, de la necesidad y -- conveniencia de luchar por la disminución de los pronunciados desequilibrios regionales y, no dejar la iniciativa únicamente a los planes-regionales.

Consideramos que es conveniente recapacitar y reconocer que, nuestro patrón de desarrollo sigue estando muy consolidado en ciertos lugares del país y, por lo tanto, es necesario poner en práctica estrategias que ataquen las contradicciones de éste, como lo es la tendencia a la concentración espacial en espacios reducidos.

Se requiere, como se mencionó arriba, "consenso" y para ello es conveniente transformar el problema regional, en un problema político - nacional, que esté siempre presente en el centro del debate político de la sociedad, considerando que el desarrollo regional es una condición "sine que non" del crecimiento y desarrollo del país. Posteriormente, crear conciencia que la descentralización de la vida nacional no es una tarea de gabinete sexenal solamente, sino también y sobre todo, un compromiso de nuestra sociedad actual con su futuro.

Por consiguiente, buscar que tanto gobierno como empresarios, sobre todo aquellos de los grandes centros urbanos, reconsideren los problemas que generan el centralismo tanto público como privado en el país.

Por otra parte, la provincia, o sea, los estados de la república tienen un gran reto, el de aprender a "negociar" con la federación los cambios necesarios para alcanzar la descentralización de la vida nacional, queda pues el recurso del método, es decir, la planeación regional como fiel instrumento del cambio.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Barkin, David: ¿Quiénes son los Beneficiario del Desarrollo Regional? Edit. Sepsetentas, SEP., México 1972, p. 151
- Barkin, David y Timothy King. Desarrollo Económico Regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México) Edit. Siglo XXI, México, 1970.
- Bassols Bataalla, Angel, Geografía Económica de México (en teoría, fenómenos generales, análisis regional) Edit. Trillas, 5a ed., México - 1984.
- Boisier, Sergio, "¿Que hacer con la planificación regional antes de - medianoche?", en Revista de la CEPAL, núm. 7. abril de 1979
- Carrillo Arronte, Ricardo. "La estrategia del desarrollo regional en México"; evolución magnitudes y perspectivas en Memorias del Coloquio sobre Planificación Regional Instituto de Geografía UNAM. México 1972
- Rolando Cordera/Carlos Tello. La Desigualdad en México. Edit. Siglo -- XXI, México, 1984.
- Excelsior: Viernes 22 de marzo de 1985
- Garza, Gustavo. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", en Demografía y Economía. XVII:2, 1983. El Colegio de México.
- Garza, Gustavo. La Planeación Urbano-Regional en el Marco de la Crisis (1983-1984), El Colegio de México, nov. 1984.
- González Salazar, Gloria. El Distrito Federal; Algunos problemas y su planeación". Instituto de Investigaciones económicas. UNAM. México. - 1983.
- Helmsing Bert y Francisco Uribe-Echeverría. "La planificación regional en América Latina", en Experiencia de Planificación Regional en - América Latina. (ONU.E/CEPAL/ILPES/G.6)

- ILPES. Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI, 1976.
- Jiménez Acevedo, Hilda Marfa. La Planificación en México. Tesis Profesional. Universidad Iberoamericana. México. 1984.
- Méndez Silvestre y Nicolás Ballesteros. Problemas y Políticas Económicas en México II. Edit. Interamericana, México 84.
- Moreno Toscano, Alejandra, "Descentralización. México, modelo a desarrollar" en El Desafío Mexicano Edit. Océano. México, 1982.
- Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación un-  
Ensayo Conceptual) Edit. Edicol, México. 1982.
- Ortega Blake, J. Arturo. Planeación la Opción al Cambio Edit. Edicol -  
México 1984.
- Ortega Blake, J. Arturo. "Federalismo y programación regional" en Co-  
mercio Exterior, vol. 32, núm 11, México, noviembre de 1982.
- Pedrao, Fernando. "introducción a la problemática de la política econó-  
mica regional" en El Trimestre Económico, núm. 179, Edit. Fondo de Cul-  
tura Económica. México
- Pínez, Pedro, "Modalidades de Desarrollo y política regionales en Méxi-  
co, 1960-1980" en Revista Mexicana de Sociología, año XIV/VOL, núm. 1.  
Enero-Marzo de 1983. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Méxi-  
co.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. "El análisis institucional de la administra-  
ción regional", en CIAD, Administración regional en América Latina. --  
Edit. SIAP, Buenos Aires. 1976
- Rébora, Alberto. "EL ordenamiento territorial y urbano en México"; Pro-  
blemas y perspectivas, en Comercio Exterior, vol. 28, núm. 10 México,-  
octubre de 1978.



- Secretaría de Programación y Presupuesto.
  - . Plan Global de Desarrollo 1980-1982
  - . Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
  - . Planeación Democrática, núm. 8 octubre 1983
  - . Sistema Nacional de Planeación Democrática.
  - . Presupuesto de Egresos de la Federación 1984.
- Unikel, Luis. "Ensayo sobre política de desarrollo regional en México", en Revista Interamericana de Planificación, vol. 10, núm. 37, México, - marzo de 1976.
- Utría D. Rubén. Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, Edit. SIAP, Argentina 1972.
- Wionczek, Miguel S., "Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México", en Bases para la Planeación Económica y social de México, Siglo XXI, 6a, edición, México, 1974.