



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

" LA PLANEACION ECONOMICA REGIONAL COMO ALTERNATIVA
A LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO "

TESIS PROFESIONAL

Que para Obtener el Título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

DANIEL RESILLAS MARQUEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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 .

pág.

I N T R O D U C C I O N .

CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.

- a) PRIMER PLAN SEXENAL Y SEGUNDO PLAN SEXENAL. 1
- b) LA COMISION DE INVERSIONES.
- c) LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.
- d) PLAN DE ACCION INMEDIATA.
- e) PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL.

CAPITULO II. GENERALIDADES EN TORNO A LA PLANEACION ECONOMICA REGIONAL.

- 2.1 DEFINICION DE PLANEACION ECONOMICA Y PLANEACION REGIONAL. 13
- 2.2 FACTORES QUE INFLUYEN EN LA FORMACION DE LAS REGIONES, CONCEPTO ECONOMICO DE REGION Y SUS TIPOS. 18
- 2.3 CRITERIOS E INDICADORES PARA DELIMITAR REGIONES. 21
- 2.4 DIVERSAS INTERPRETACIONES EN TORNO A LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES. 24
- 2.5 LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACION EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO. 32

CAPITULO III. LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

- 3.1 EL ORIGEN DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO. 36
- 3.2 INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES (TENDENCIAS REGIONALES Y SECTORIALES). 40
- 3.3 EL DESARROLLO ECONOMICO Y EL EQUILIBRIO REGIONAL UNA META A ALCANZAR. 69

	pág.
CAPITULO IV. POLITICAS, ACCIONES E INSTRUMENTOS TENDIEN TES A LA CORRECCION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.	
4.1 LOS INTENTOS AISLADOS EN EL PERIODO 1940-1970.	71
4.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES DE PLANEACION REGIONAL PERIODO 1970-1976.	79
4.3 LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION REGIO- NAL PERIODO 1976-1982.	86
4.4 MEDIDAS PUESTAS EN MARCHA EN EL PERIODO 1982-1988 PARA COMBATIR LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.	101
 CAPITULO V. ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.	
5.1 LA PROBLEMATICA REGIONAL A ENFRENTAR.	122
5.2 MODELO DE PLANEACION CONSTITUIDO POR :	
a) DIAGNOSTICO, b) PRONOSTICO, c) OBJETIVOS E INS TRUMENTOS DE ACCION.	142
5.3 LA ESTRATEGIA REGIONAL.	150
 CONCLUSIONES.	157
 BIBLIOGRAFIA.	163

INTRODUCCIÓN.

Generalmente se admite que México es un país desigual no sólo en lo económico sino también en lo político, lo social y lo cultural. Hace ya un par de decenios 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. Lo inversión que asuman la forma práctica de proyectos de explotación de recursos naturales, habitualmente las cuencas hidrográficas.

Tales experiencias son conocidas como de "planeación intrarregional" por estar dirigidas específicamente 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 experiencias tendientes a evitar y prevenir que la actividad económica y la población tiendan a concentrarse en espacios reducidos. Dichas experiencias caen dentro del campo de la planeación interregional, o aquella que persigue insertar las experiencias del desarrollo regional en el proceso de planeación nacional y sectorial que comúnmente se han venido realizando en México. El tránsito de la planeación intrarregional a la planeación interregional ha sido con la finalidad de integrar adecuadamente las propuestas nacionales y regionales del desarrollo.

Tal situación logró alcanzarse en el sexenio 1976-1982, al institucionalizarse el sistema de planeación regional, y la puesta en marcha en el periodo 1982-1988 para combatir los desequilibrios regionales en México.

Empero, en el régimen actual de gobierno se sigue trabajando en éste sentido, 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 y 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, la ausencia de un proceso de planeación en el cual se intente encadenar un régimen con los programas de otro; y el persistente y dominante criterio que concibe al crecimiento económico y al desarrollo de "arriba hacia abajo", es decir, del Centro o Distrito Federal a la periferia o Municipios a través de medidas verticales no integradoras de la base.

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 de 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 cinco capítulos; en el primero se presentan los primeros intentos pioneros de planeación de la actividad económica en México, tomando como período histórico el año de 1940 en el que se expide la--

Primera Ley General de Planeación, hasta culminar con el Plan de Desarrollo Económico Social que cubre el período 1966-1970 destacando las metas de los planes y sus alcances logrados en cuanto a planeación económica se refiere.

Dentro del capítulo segundo se presentan los diferentes conceptos y aspectos de la planeación regional tales como, la definición de planeación económica y planeación regional, los factores que influyen en la formación de las regiones, concepto económico de región y sus tipos, criterios e indicadores para delimitar regiones. Así también se estudian las diversas interpretaciones en torno a los desequilibrios regionales y la importancia de la planeación regional en los países en vías de desarrollo.

En el tercer capítulo se analiza el origen de los desequilibrios regionales y la tendencia dominante al acrecentamiento de las disparidades regionales, dicha tendencia muestra una incipiente reversión del proceso de concentración regional durante la década de los setenta, para analizar este proceso se revisan diferentes estimaciones del producto bruto de las entidades federativas y se analiza la magnitud de la desigualdad en el interior de las mismas, la acumulación estatal por el sistema bancario, etc. para llegar finalmente a un comparativo en los ochentas.

En el cuarto capítulo; analizaremos el nuevo perfil urbano-industrial que adquiere el país y la evolución de las principales políticas urbano-regionales y, a partir de su periodización 1940-1988 se describen los objetivos, programas, estrategias y acciones de cada una de ellas a fin de dar una visión del carácter y nivel de intervención del Estado en el ámbito de la planeación regional.

Finalmente en el quinto capítulo de este trabajo de tesis se realiza de manera muy general y como breve aportación una estrategia de desarrollo regional para México, que se in-

sertará en un modelo de planeación de mediano y largo plazo, -
capas de influir y transformar nuestra realidad económica re-
gional, para beneficio de toda la población.

Por último aparecen las conclusiones en las cuales se re-
toman las ideas principales vertidas en los sucesivos capítu-
los de la investigación tomando en cuenta ciertos señalamien-
tos que permiten ubicar a la planeación regional en la problé-
matica del desarrollo en México.

CAPITULO I.

LA PLANEACION ECONOMICA REGIONAL COMO ALTERNATIVA A LOS Desequilibrios
Regionales en Mexico.

1. Antecedentes de la planeación económica en México.

LA PLANEACION ECONOMICA REGIONAL COMO ALTERNATIVA A LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

1. Antecedentes de la planeación económica en México.

La idea de planificar la actividad económica en México— surge en 1930, los primeros antecedentes se dan durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, en el que se expide una Ley General de Planeación que tiene como objetivo realizar un inventario de los recursos del país para coordinar el desarrollo nacional.

El primer intento serio de programar las actividades de los gobiernos postrevolucionarios surge del Partido Nacional-Revolucionario durante el período 1934-1940 siendo llamado este programa el Primer Plan Sexenal para que sea cumplido por el General Lázaro Cárdenas.

Cuando el Plan Sexenal es elaborado la situación económica del país es difícil, los efectos de la depresión de 1929-1933 se dejan sentir con rigor, el producto interno bruto descendió en 5.6 %.⁽¹⁾

Existe también frustración de los grupos populares ya -- que los problemas por los que se lanzaron a la lucha armada-- no han sido resueltos, así, en medio de esta difícil situación-- se prepara el Primer Plan Sexenal.

El Plan abarca las actividades del sector público y en-- los capítulos que destacan por su importancia tenemos : la -- cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de recursos en manos extranjeras.

Para resolver el problema agropecuario se propone acce-- rar la distribución de las tierras mediante los métodos de do-- tación y restitución, como complemento necesario y base del re-- parto se tiene que realizar el fraccionamiento de latifundios.

También se proponen varias medidas como : el incremen-- to del crédito agrícola, la introducción de maquinaria, uso de fer--

(1) Solís Leopoldo. " La Realidad Económica Mexicana " Retrovisión y Perspectivas. Editorial Siglo XXI. México, 1970. pág.98

tilizantes y la construcción de obras de riego y vías de comunicación.

En cuanto al problema educativo, el gobierno dedica en gastos en educación un porcentaje elevado del presupuesto, el cual varía de un 15 % en 1934 a un 20 % en 1939. Como prioridad fundamental merecerá preferencia la educación rural. (2)

La nacionalización del subsuelo mediante la recuperación de los recursos naturales en manos de extranjeros llevada a cabo el 18 de Marzo de 1938, acto reivindicativo único en la historia de México por la influencia decisiva que guarda la industria petrolera en el proceso de industrialización.

Si comprendemos a lo que en la actualidad se entiende -- por un Plan de Desarrollo, es obvio que el Plan Sexenal no puede considerarse como tal, pues, por ejemplo no establece siquiera el ritmo a que debe crecer el producto nacional, en este plan se entrelaza una estrategia económica general, metas en algunos renglones y declaraciones propias de un programa de partido.

El desarrollo general de la economía en el período 1934-1940 el producto nacional, a precios constantes, creció en un 6.2 %, sin embargo, no son los cambios cuantitativos en el producto y la inversión lo más importante en el período Cardenista, sino las transformaciones cualitativas como el impulso poderoso a la reforma agraria y el reconocimiento tajante de que el desarrollo del país debería basarse en la utilización de recursos nacionales.

El Segundo Plan Sexenal representó una mejoría respecto al primero, en un capítulo introductorio especial se examinaban con amplitud los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, incluso la coordinación entre las autoridades federales estatales y municipales. Se sugería que el Gobierno Federal delineara su plan de acción en-

(2) Plan Sexenal, Revista Política (Suplemento)
México, 15 de oct. 1963.

el ámbito económico en términos cuantitativos y recomendaba-- el establecimiento de un consejo nacional supremo en el que-- estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, socia-- les, políticas y militares.

Así, el Segundo Plan Sexenal se dejó en manos del Presi-- dente de la República y con ello el ritmo y las modalidades-- de ejecución del programa gubernamental. Este plan tampoco pa-- so de ser un plan en el papel.

Ambos planes consistían sólo en exortaciones genéricas-- con muy pocos efectos prácticos, ya que fueron elaborados sin-- conocimiento alguno de métodos de planeación y escasez muy se-- ría de técnicos y especialistas en todos los niveles inheren-- tes a un país todavía muy subdesarrollado. Y si aunado a esto-- tenemos que fueron preparados por administraciones salientes-- en un país cuyo sistema político establece la transmisión pa-- cífica del poder dentro del partido gobernante, pero no contie-- ne disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas.

El Presidente Avila Camacho (1941-1946), da un impulso-- industrializador al país apoyado por las condiciones interna-- cionales propicias, e inicia un periodo de intensa inversión-- pública destacando la inversión en la industria petrolera y-- el sistema ferroviario. Se inicia la inversión pública en el-- sector manufacturero. En 1942 Nacional Financiera compra accio-- nes de Altos Hornos de México S.A., e inicia una intensa polí-- tica de participación accionaria en empresas de interés esta-- tégico para el desarrollo futuro del país.

El Gobierno de Miguel Alemán representó la continuación-- del régimen de Avila Camacho. En el programa económico al ini-- cio del gobierno de Miguel Alemán la demanda por las exporta-- ciones mexicanas siguió siendo fuerte, hay una expansión con-- siderable del mercado interno y la economía se encuentra en-- condiciones de financiar el creciente monto de la inversión.-- En el sector privado esas inversiones se canalizaron hacia la

agricultura de exportación y la industria y el sector gubernamental hacia toda clase de obras públicas o capital social público incluyendo ferrocarriles, carreteras, obras de riego y energía eléctrica.

Según indica el Cuadro 1, el gobierno otorga recursos financieros para éstas finalidades, así en 1946 y 1952 las inversiones en el sector público que alcanzaban ya un 41 % de las inversiones totales aumentaron en un 50 % en términos reales. La estructura institucional del sector público sufrió un cambio importante ya que hay una proliferación de organismos públicos y empresas estatales autónomas, dependientes de los recursos financieros del gobierno federal.

CUADRO 1.

Inversión pública y privada en México en periodos seleccionados 1939-1963

(Porcentajes de la inversión bruta total; promedios anuales de periodos de dos años)

AÑOS	PUBLICA	PRIVADA
1939-1940	39.6	60.4
1944-1945	41.1	58.9
1949-1950	42.1	57.9
1954-1955	41.3	58.7
1959-1960	36.5	63.5
1962-1963	48.7	51.3

Fuentes : 1939-1950 El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior. (México 1953); 1954-1955 : Nacional Financiera, S.A.

Informes anuales : 1959-1963 : Secretaría de Hacienda.

Al inicio del régimen de Alemán se hizo un intento inicial para someter a un control federal a esta parte creciente y semiautónoma del sector público. A fines de 1947 se promulgó una Ley que facultó a la Secretaría de Hacienda para controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, y estableció una entidad administrativa, La Comisión Nacional de Inversiones, encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales.

Este organismo nunca funcionó más que de un modo formal y transcurrieron otros seis años antes de que se hiciera un nuevo intento para coordinar las actividades de inversión del sector público.

En los últimos años del gobierno de Alemán, el auge para las mercancías mexicanas de exportación (que recibió un enorme aliciente durante la guerra de Corea) iba desapareciendo lentamente, las oportunidades fáciles y extremadamente lucrativas de inversión para el sector privado comenzaban a ser escasas, así también, en la fase final del programa de obras públicas lanzado por el gobierno que financió en amplia medida mediante métodos inflacionarios que ponían en peligro la posición de la balanza de pagos del país.

Con el nuevo presidente Adolfo Ruiz Cortines asume el poder se encuentra con muchos problemas, las empresas y organismos públicos presionaban para obtener más fondos de inversión las presiones inflacionarias iban en aumento y la posición de la balanza de pagos era débil.

En el verano de 1953 el nuevo presidente ordenó que las Secretarías de Hacienda y Economía prepararan un plan de inversiones del sector público para todo el período de la administración (1953-1958).

El plan debía apoyarse en informes que proporcionaban todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales conforme a sus propios programas de inversiones y sus recursos financieros actuales y previstos.

Todos estos datos debían comunicarse a un organismo de nueva creación (o más bien resucitado), La Comisión de Inversiones sería responsable directo ante el presidente y se integraría con los técnicos que éste eligiera. (3) Sus funciones eran las siguientes :

- a) Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales del país.
- b) Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social.
- c) Someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas.
- d) Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

La Comisión de Inversiones intentó establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país y ponderarle con criterios de inversión establecidos por sus técnicos. Los criterios fueron los siguientes :

- a) La productividad del proyecto.
- b) El beneficio social.
- c) El grado de coordinación con otros proyectos.
- d) El grado de avance de los proyectos ya iniciados.
- e) La protección de inversiones anteriores en caso de proyectos ya emprendidos.
- f) El volumen de ocupación generada por el proyecto una vez terminado.

Los técnicos de la Comisión desempeñaron un útil papel en servir como fuente directa de información para la presidencia sobre los problemas económicos más urgentes de las diversas regiones. Hacia 1956 se asignan a la Comisión varias fun--

(3) " Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República ".
Diario Oficial, octubre 29 de 1954.

ciones adicionales : estudio sobre implicaciones financieras de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la economía y contribuir a la planeación de la política económica nacional a fin de integrar las inversiones del sector público; elaborar previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales; estudiar y analizar diferentes aspectos de la inversión pública, tales como su relación con el desarrollo económico, efecto sobre el sector público e influencia sobre la balanza de pagos.

Así también, la Comisión de Inversiones se familiarizó con la creciente insuficiencia del ahorro interno para financiar la inversión pública. Consecuentemente aumentó la necesidad de financiamientos externos y por ende la conveniencia de elaborar programas de inversión a más largo plazo sobre los sectores específicos que solicitaban préstamos públicos y privados del exterior a través del gobierno federal o de una manera directa. Por tal motivo la (C. J.) Comisión de Inversiones formuló su primer Plan de inversiones de dos años en 1956 (para 1957-1958) el cual sirvió como base de negociación con el Banco Internacional y otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía, comunicaciones y transportes.

La Comisión de Inversiones se desenvolvió dentro de una política económica conservadora, cuyo principal objetivo siguió siendo dar las mayores facilidades a la iniciativa privada.

En el campo el reparto agrario se reduce a su nivel más bajo, la realización de obras de infraestructura en el campo se enfoca a las zonas de producción privada.

La inversión pública se dirige a sectores tradicionales - ampliación de la infraestructura y realización de obras sociales, como educación, vivienda y salud que comienzan a requerir montos crecientes de gasto público, debido a la presión demográfica y crecimiento de las zonas urbanas.

El financiamiento de la inversión pública se realizó recurriendo al empréstito externo que se extiende durante este régimen.

En la política de industrialización se sigue diciendo por el gobierno que son los inversionistas privados quienes tienen la responsabilidad de promover la actividad industrial y el Estado sólo intervendrá en aquellos sectores o ramas básicas para el desarrollo industrial.

En resumen, la Comisión de Inversiones con todo lo positivo que resultó su creación y tareas a emprender se desenvuelve en el marco de una política económica y social a aumentar los lazos de dependencia hacia el exterior y eludir cualquier cambio en la estructura económica.

Con el cambio de administración a fines de 1958, se establece una Secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia concebida para servir no únicamente como medio de enlace entre la Presidencia y las demás dependencias federales respecto a asuntos políticos y económicos, sino también como la principal dependencia coordinadora de la política económica.

Así, el nuevo gobierno aprueba una ley que facultaba a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un plan general de gastos e inversiones del gobierno federal, programar las obras públicas y su utilización final, formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades y, planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales.

La totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones se atribuyeron a la Secretaría de la Presidencia.

Se ordena a todas las dependencias públicas que proporcionen información sobre sus planes de inversión a la Secretaría de la Presidencia, a la cual le toca estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan coordinado de inversiones del sector público para 1960-1964, junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento a la consideración de la Presidencia de la República.

Se establece en la Dirección de Planeación en la Secretaría de la Presidencia, tal dirección no desempeña sus funciones inherentes a su creación, ya que toda la iniciativa en la programación de los programas de inversión quedó en manos de las dependencias directamente interesadas.

En marzo de 1962 se pone de relieve el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir sus funciones, ya que la planeación económica nacionalmente integrada no era posible mientras la iniciativa de emprenderla se dejara al juicio independiente, la voluntad y el interés público de docenas de grandes dependencias federales, sin mencionar el continuo crecimiento de empresas de participación estatal.

El 10 de marzo de 1962 la Comisión Intersecretarial elabora el Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964 requisito indispensable para el acceso a México a los fondos financieros previstos en el programa denominado Alianza para el Progreso, programa mediante el cual los Estados Unidos ofrecen a América Latina una "revolución pacífica" en contraposición a la Revolución con sangre presentada por Cuba.

El plan marca como principal objetivo el reanimar la actividad económica, para tal fin establece como meta una tasa de crecimiento del producto nacional de 5.4 %, para alcanzar este crecimiento proyectado los formuladores del plan consideran indispensable que la tasa de inversión bruta pase del 15.5 al 18.4 %, para lograr ese aumento en la inversión se apoya básicamente en dos elementos:

- a) La esperanza de que los capitalistas mexicanos incrementen el nivel de su inversión y,
- b) Un aumento en la inversión pública.⁽⁴⁾

Para aumentar la inversión pública no se propone siquiera realizar algún cambio en la política fiscal que permita incrementar la "carga tributaria", lo cual puede advertirse en el Cuadro # 2, donde se aprecia que la carga fiscal planeada por cada año es estacionaria (11.3, 11.4 y 11.4 %).

(4) Plan de Acción Inmediata. Versión Mimeografiada. Gobierno de México. México, 1962. pag.4

En opinión de los redactores del plan, los recursos internos no pueden crecer a corto plazo, la inversión pública a la que se concede la responsabilidad de cubrir el 50 % de la inversión total debe obtener la mitad de sus recursos por medio de créditos externos. Es decir el crédito externo representa el 25 % de la inversión total, o sea más del doble de los recursos fiscales.

El éxito del plan se finca en conseguir mayor financiamiento externo y crear condiciones favorables para que la inversión privada recobre el nivel relativo que tenía antes de los años sesentas.

El régimen del presidente López Mateos se desenvuelve en términos generales, de acuerdo con la estrategia del desarrollo marcada en el plan de gobierno, reconociendo su inutilidad nunca se interesó en llevarlo a la práctica.

CUADRO # 2. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN SEGUN EL PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA.

	(miles de millones de pesos)						trienio	
	1962	%	1963	%	1964	%	62-64	%
Inversión Bruta								
Fija.	23.8	100	26.4	100	29.0	100	79.2	100
A) Pública	12.0	50.4	13.8	52.3	14.0	48.3	39.8	50.2
B) Privada	11.8	49.6	12.6	47.7	15.0	51.7	39.4	49.8
Financiamiento								
A) Inversión Pública								
1. Aportación Fiscal	2.7	11.3	3.0	11.4	3.3	11.4	9.0	11.4
2. Recursos propios de organismos y--								
empresas	2.7	11.3	3.0	11.4	3.3	11.4	9.0	11.4
3. Crédito interno	0.6	2.5	0.7	2.6	0.7	2.4	2.0	2.5
4. Crédito externo	6.0	25.2	7.1	26.9	6.7	23.1	19.8	25.0

Continúa pag. 11-----

B) Inversión Privada.

1. Reinversión y otros

recursos internos	10.3	43.3	11.1	42.0	13.4	46.2	14.8	43.9
-------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

2. Capital privado ex-

tranjero	1.2	1.0	1.2	4.5	1.2	4.1	3.6	4.5
----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

3. Crédito externo	0.3	1.3	0.3	1.2	0.4	1.4	1.0	1.3
--------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente : Plan de Acción Inmediata.

En el régimen del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se preparó otro plan elaborado por la Comisión Intersecretarial y por diferentes dependencias de la Secretaría de la Presidencia, sus proyecciones son realizadas con base en la matriz de insumo-producto elaborada en 1960 por diversos organismos públicos.

El Plan de Desarrollo Económico Social que cubre el período de 1966-1970 y en el marco de la ALPRO representa la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados en el Plan de Acción Inmediata.

Este plan se propone como metas un crecimiento del producto real del 6,5 %, aumentos en la tasa de inversión bruta absorbida en 1970 el 20 % del producto bruto interno en comparación con el 19 % en 1965. (5)

El Plan de Desarrollo Económico Social se diferencia del Plan de Acción Inmediata en el hecho de que las proyecciones de las actividades del sector público están " apoyadas " en proyectos concretos. Además parece ser que los proyectos que contiene fueron discutidos ampliamente con las dependencias gubernamentales que se encargaron de su ejecución, pero en igual forma que su antecesor, el plan no llegó a implementarse.

La estrategia económica del régimen siguió siendo la de proporcionar mayores incentivos a la inversión privada, nacional y extranjera, además de los incentivos tradicionales (protección arancelaria, exención de impuestos, subsidios, etc.), la virtual anulación del derecho de huelga, control oficial sobre organizaciones sindicales y congelación de los salarios.

(5) Plan de Desarrollo Económico Social (1966-1970)
Versión mimeografiada.
Secretaría de la Presidencia, México. pág. 8

Aparte de la creciente supeditación económica del gobierno a la gran burguesía financiera del país, ya que se recurrió en forma alarmante al crédito externo, el promedio anual de créditos contratados en el extranjero es de 542.7 millones de dólares.

Así, se reforzó el carácter dependiente de nuestro país; esta es la pesada herencia que deja al pueblo mexicano el sereno del "milagro mexicano".

CAPITULO II.

GENERALIDADES EN TORNO A LA PLANEACION ECONOMICA REGIONAL.

- 2.1 Definición de Planeación Económica y Planeación Regional.
- 2.2 Factores que influyen en la formación de las regiones, concepto económico de región y sus tipos.
- 2.3 Criterios e Indicadores para delimitar regiones.
- 2.4 Diversas interpretaciones en torno a los desequilibrios regionales.
- 2.5 La importancia de la planeación en los países en vías de desarrollo

GENERALIDADES EN TORNO A LA PLANEACION ECONOMICA REGIONAL.

2.1 Definición de Planeación Económica y Planeación Regional.

Para propósito de la presente investigación la planeación en su concepción más general se define como " el conjunto de tareas dirigidas a la elaboración de un plan ". (6)

Es el resultado de la facultad del hombre de pensar antes de actuar, o expresada con la máxima sencillez, planear es prepararse para el acción.

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 esfuerzo ". 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 consciencia 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 Bettelheim se puede definir como aquella actividad que busca :

- 1). Precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social.
- 2). Determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.
- 3). Poner específicamente en ejecución dichos medios con vista a la realización de los objetivos apuntados.

El plan no es solamente un documento con un conjunto de perspectivas y previsiones, es el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención, generalmente estatal en la economía.

(6) Ortega Blake, J. Arturo. Planeación la opción al cambio. Editorial EDICOL. México, 1984. pág. 15

En efecto, el Estado considera que un plan es un conjunto coherente de objetivos de orden cualitativo y de metas específicas cuantificables mediante métodos técnicos. A los objetivos y metas se les fijan prioridades y plazos para su logro, revisando los recursos físicos, financieros 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.

Auf, el término planeación, la mayor parte de la literatura vigente coincide al señalar que la distingue así rasgo característico :

- 1). Acento en la racionalidad en la selección de opciones.
- 2). Selección de objetivos coherentes a las prioridades del desarrollo económico-social.
- 3). Énfasis en la asociación de metas, objetivos y políticas.
- 4). Fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos.
- 5). Delimitación de la imagen futura deseada.
- 6). Consideración de viabilidad política del plan. (7)

Sin duda, la importancia que cobra la planeación en la actualidad es innegable tanto a nivel nacional como regional para los países en vías 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 espacial de los recursos naturales conocidos, las posibilidades de los habitantes con sus características sociales y culturales, el nivel de vida, de ingresos el índice de urbanización y la actividad económica.

(7) Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. págs. 250, 251.

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 per 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.

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

Pues bien, 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 se identifica con la búsqueda de una estructura espacial del desarrollo nacional que asegure entre otros objetivos los siguientes :

- 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. (8)

La planeación regional entonces la pedamos definir como "el proceso 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.
- 2). La promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido en un crecimiento secular de la producción y el ingreso per habitante. (9)

La planeación regional es un instrumento de la política regional. 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, esta concierne este nivel, el cual está relacionado con cada una de las regiones para las que se pretenden también planes de desarrollo compatibles con los nacionales (nivel intraregional).

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.

(8) Utría D, Rubén. Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Editorial SIAP. Argentina 1972. pág. 53

(9) Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. pág. 263

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

En ambos casos, el plan e 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 ejercicios inútiles que no ayudan a lograr un desarrollo económico para el país.

2.2. Factores que influyen en la formación de las regiones, con
cepto económico de región y sus tipos.

Los factores que influyen en la formación de las regiones económicas son varios, en primer lugar hay que mencionar la diversidad de factores físicos : abundantes e escasos de recursos naturales y aislamiento geográfico motivado por rasgos topográficos, en segundo, la situación de las áreas territoriales en el mapa con respecto a vías de comunicación, centros económicos y culturales y densidad demográfica, así como otros factores que influyen en el desigual desarrollo de las fuerzas productivas.

Influye igualmente en la conformación de regiones la posición de los núcleos urbanos, es decir, que la influencia relativa de la ciudad sobre una región dependerá del grado de desarrollo y del carácter de las diferentes funciones económicas sociales y culturales, las cuales, a su vez, determinarán la densidad demográfica, la especialización funcional y la división del trabajo correspondiente.

Existen varios conceptos de región, con el propósito de que los planes se adecúen a las características y a los recursos de las diferentes áreas se hace necesaria la subdivisión del país en regiones.

En efecto, Sergio Boisier señala que " el conocimiento de que es la región, de sus potencialidades constituye la primera tarea y la primera etapa de la planeación regional." (10)

La palabra región proviene del latín *regere*; línea, demarcación, y se define como " la unidad e percepción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas características e propiedades socioeconómicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional.

La región económica es un sistema de complejos productivos territoriales que se presentan en la forma de centros y nú

(10) Boisier, Sergio. ¿ Qué hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche ?
Revista CEPAL. Núm. 7

cios industriales, regiones de especialización en ramas económicas, zonas agrícolas y otras formas de concentración territoriales y organizaciones territoriales de producción, que se complementan unas a las otras y están ligadas entre sí por su papel definido en el proceso de reproducción y en el sistema de la división territorial del trabajo. (11)

En cuanto al número de conceptos de región por sus tipos podemos decir que existen bastantes por lo que se hace necesario precisar a que concepto se refiere cada uno.

Así tenemos que existe; la región económica, la región geográfica, la región homogénea, la región plana, la región polarizada y la región política o administrativa.

Sin embargo, se puede agrupar el término de región en tres grandes formas :

- 1). Identificación sobre la base de estructuras económicas, sociales y políticas.
- 2). 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.
- 3). Identificación de la región sobre la base de un mercado de uno o varios productos.

Para nuestro estudio, definiremos tres conceptos de región únicamente, además de ser las más representativas.

Ellos son los empleados por Perreux :

- 1). Región Homogénea; este concepto ha sido usado desde hace tiempo y es considerado como el más sencillo de todos. 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 la producción, etc.

(11) Ishmurátev B. Sistemas Regionales de Fuerzas Productivas. Moscú, 1979. (Traducido por Basels B., Angel.)

2). La Región Polarizada; también conocida como región nodal, económica e heterogénea, están constituidas por unidades-- antiguas heterogéneas complementarias entre sí y que tienen entre ellas y especialmente con un foco central, importantes cambios muy intensos que con otras unidades.

Entre los factores utilizados para delimitar las fronteras de una región polarizada se tienen :

- a). La intensidad de flujos comerciales.
 - b). La densidad y la orientación de comunicaciones, carreteras, vías férreas, red telefónica.
 - c). El desplazamiento de la población para efectuar una actividad productiva.
- 3). La Región Plan e Región Programa; se define de conformidad con ciertos objetivos e metas en un espacio territorial y dependen de ciertas decisiones de política económica. La iniciación de una política regional puede concebirse a través de la determinación de regiones plan, estas pueden coincidir con las regiones polarizadas existentes. Sin embargo, también pueden no tener las mismas fronteras cuando la región polarizada es inexistente y la meta es crear una, e también cuando el gobierno favorece el desarrollo de una región al mismo tiempo que favorece el de otra.

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

Sinceramente, una de las dimensiones en que se ve reflejada 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.

2.3. 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 e 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 particular de diferenciación del territorio nacional, sea función de una sección específica de él (intraregional), sea función de una división de todo el territorio nacional (planeación regional en escala nacional e interregional).

La lógica subyacente en el uso referencial 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 Bassels Batalla quien en su libro " La división económica regional en 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 " Bassels señala los criterios e indicadores para la delimitación de regiones socioeconómicas. Ellos son :

Criterios (hechos) físico-geográficos :

- 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) Pedología y oceanografía, en su caso.
- 10) Vegetación diversa, asociaciones botánicas.
- 11) Historia y estructura geológicas.

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 de 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 por entidades, regiones e 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.
- 23) Industria.
- 24) Comunicaciones y transportes.

Indicadores de desarrollo socioeconómico general :

(destacan índices de alfabetismo sexual, índices de alimentación, salario mínimo, superficie de riego, valor de la producción, inversión total acumulada per habitante, etc).

Indicadores de comercio :

(destacan el número de establecimientos, valor de ventas de inversión, valor y volumen de exportaciones e importaciones, otros indicadores sociales, etc). (12)

Concluye Bassels que para la delimitación de regiones geoeconómicas se tienen en cuenta 15 criterios físico-geográficos y socioeconómicos, los 5 indicadores de población, los 4 de agricultura y ganadería, los 3 de industria y los 2 de comunicaciones y transportes.

(12) Bassels Batalla, Angel. Geografía Económica de México. Ed. TRILLAS, 5a. Edición. México 1984. págs. 345-347

2.4 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, social y cultural y aún en lo territorial.

Verdaderamente, una de las dimensiones en que se ve reflejada 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 problema 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 éstos adaptan 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 (no clásicos 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 le es en cambio sus tendencias de aumento ó 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 expendremos 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 e 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 éste 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 avanza 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 esta teoría la cual ofrece la ventaja de la simplificación y fue 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 atrae el capital extranjero representado principalmente por las filiales de las empresas transnacionales y por el capital nacional sobre todo el más grande y a las actividades comerciales y en-

peculativas.

De este se deduce que la sociedad precapitalista está estancada y es retrógrada, mientras que la sociedad capitalista es dinámica y está en pleno desarrollo.

Después de identificar dos sociedades, considera que los desequilibrios tienden a eliminarse en la medida en que el sector tradicional es eliminado y absorbido por el sector moderno e capitalista. La principal limitación de esta interpretación radica en la negociación que hace de la relación de interdependencia de ambas sociedades.

O sea que considera que ambas sociedades son juxtapuestas e bien están desarticuladas, no existiendo ninguna liga económica entre ambas, siendo que en la práctica éste no es posible ya que existe una estrecha relación entre centro y periferia.

- o).- Las teorías de crecimiento desequilibrado.—Estas teorías son completamente contrarias a las citadas más arriba y mejor conocidas como teorías de la convergencia. Estas interpretaciones respecto al crecimiento desequilibrado aparecen a finales de los años cincuenta y predicen el crecimiento de los desequilibrios interregionales en los países de escase e mediano desarrollo capitalista. 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 generan e adoptan primero en las regiones avanzadas, hay una serie de fuerzas que tienden a polarizar ambos tipos de regiones, fundamentalmente por la operación irrestricada 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 — ne llegan siempre a las mismas conclusiones y diferencias sobre todo en su concepción de rel que puede jugar el Estado a fin de reducir los desequilibrios regionales.

Por un lado Hirschman (teoría del desarrollo desbalanceado) sentenció que las fuerzas del mercado determinan en un primer tiempo, la predominancia de los efectos negativos sobre los positivos, pero una vez que el gobierno — comienza su rol planificador del desarrollo, los efectos positivos serían los más importantes. ⁽¹³⁾

Por otro lado, Myrdal (teoría de la causalidad acumulativa), sentenció 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 a afirmar que el Estado empujaría más lejos los efectos negativos.

- d).- La teoría de los polos de desarrollo. - Un polo de desarrollo según su autor Perreux Francois (1955) ; es una agregación de industrias propuloras, generadoras de efectos de difusión en alguna región más grande, con repercusiones positivas sobre el ingreso y el empleo. ⁽¹⁴⁾
- Perreux desarrolló su teoría de los polos de desarrollo cuando buscaba una explicación sobre la forma en que el crecimiento económico se desvía de la concepción del crecimiento con equilibrio. Estuvo muy influido por las teorías de Schumpeter sobre el papel de las innovaciones y-

(13) Cerdera, Rolando. Telle, Carlos. La Desigualdad en México. Ed. Siglo XXI. México 1984. pág. 157.

(14) Higgins, Benjamin. ¿Existen los Polos de Desarrollo? En Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales. Kuklinski A. pág. 13

las empresas en gran escala.

La definición anterior deja claro que el polo implica un efecto concentrador de la actividad económica para después, prepararla a regiones de menor desarrollo. Rebate — así mismo que el desarrollo sea un proceso equilibrado, — en el sentido espacial o regional; sostiene que el crecimiento e desarrollo no aparece simultáneamente en todas las regiones, sino que se manifiesta en ciertos puntos e polos con diferente intensidad.

El desarrollo generalmente es una tarea que correlaciona los recursos disponibles por una sociedad en un momento dado, con una serie de proyectos también de naturaleza social, orientada a elevar el nivel de vida de la mayoría. — Estos recursos son por su naturaleza escasos y finitos. — Luego, sería improbable si no es que imposible que el desarrollo se diera simultáneamente en todas las regiones. Esta teoría acepta consecuentemente que el desarrollo — debe ser "desequilibrado".

La actividad productiva se concentrará dentro de las áreas geográficas delimitadas, en las cuales coincidirán factores diversos: transportes, capital y tecnologías — conocidas y adecuadas, cierta normalización en el mercado de productos y trabajo, etc.

Estos elementos en conjunto, crean unidades críticas dentro del polo, capaces de ejercer influencia sobre las demás unidades; y esta influencia tenderá a modificar su estructura productiva y su organización.

El efecto resulta múltiple: disminuye los costos y los precios, incrementa la oferta y la demanda, y modifica — las expectativas de los agentes económicos.

Además el crecimiento generado por la actividad del polo, no tiene la misma intensidad en las regiones de influencia, sino que se propaga asimétricamente por vías — diversas y con efectos finales diferentes sobre el conjunto de la economía. Se incorpora la variable tiempo.

El empresario innovador es un personaje central de esta teoría. De él dependen las decisiones de inversión —

que promoverán la aparición de industrias mericas y posteriormente las industrias dependientes.

El empresario generará procesos nuevos innovadores, que aumentarán la productividad, no sólo en el espacio económico, sino en el geográfico.

La teoría que nos ocupa, plantea ideas centrales en la discusión del desarrollo económico regional. Pretende concentrar la actividad económica en un determinado espacio geográfico, difundir estos efectos en círculos concéntricos cada vez mayores pero con diferente intensidad, seleccionar las actividades sectoriales y regionales que sean de naturaleza propulsora, crear empresas y empresarios, y preparar las innovaciones en el progreso tecnológico.

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 esta 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 dándole 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. Hilbert desarrollaron a fines del decenio de la década de los sesenta, marcos conceptuales más completos de desarrollo regional.

Ambos autores consideraron que las políticas económicas y sociales ayudarían bastante a la incorporación de la periferia, 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 ca-

una coenemia subdesarrellada de la existencia de diferentes mecanismos (salaries, créditos, movimientos de capital, migración, etc.), referzados per el poder político que provecan la desoapitaligación progresiva de las regiones atrasadas y el desarrelle relative de las regiones avanzadas, la semblansa entre este proceso y el colonialismo internacional conduje per analogía al 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." (15)

La solución al problema de los desequilibrios regionales para esta 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 encuentran en el origen de esta 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.

En México se han tenido algunas experiencias sobre el desarrollo polarizado. Su orientación ha consistido en proveer insumos de distinta naturaleza para la operación de la economía nacional: acero y productos de acero (bienes de capital) electricidad, petroquímica básica y secundaria, puertos, obras de irrigación, infraestructura de energéticos (petróleo y gas) y de servicios (ciudades industriales).

F. Zapata señala cuáles han sido las características generales del desarrollo polarizado en México:

(15) Helmsing, H. J. Bert y Uribe E., Francisco. "La Planificación Regional en América Latina" Experiencias de Planificación Regional en América Latina. págs. 80-81

- 1.-La inversión ha sido básicamente nacional utilizando recursos adicionales de agencias de financiamiento multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BIRP).
Agregaríamos que en el caso de Las Truchas (pele de desarrollo también fallida) se cuenta con capital privado de otros países.
- 2.-Los volúmenes de inversión son muy altos. La planta hidroeléctrica de El Infiernillo costó 1853 millones de pesos en 1960; La Villita 577 millones, más 399 millones para la construcción de la presa; Las Truchas costó más de 12,500 millones de 1976; es decir, más de 1000 millones de dólares las refinerías de Tula, Coatzacoalcas-Minatitlán, sumas parciales.
- 3.-Los proyectos no están inscritos en planes de desarrollo sectoriales e regionales, y contribuyen a desarticular la estructura productiva de las zonas en que se localizan.
- 4.-Provocan movimientos de población intensos y desordenados. Esta migración tiende a saturar la estructura de servicios disponibles de vivienda, agua, escuelas, etc.
- 5.-La participación obtenida por esa región en función de los beneficios generados por el proyecto, es en términos relativos poco significativa.
- 6.-Tienden a concentrar la dinámica económica de las regiones en donde se instalan.
- 7.-Se inscriben en un orden de prioridades nacionales, sin considerar las regionales.

Así, este sistema de planeación, sin embargo, tendrá escasas posibilidades de ser efectivo si no se resuelven las deficiencias técnicas y metodológicas de que adolece.

Y lo que es más importante, el Estado debe abandonar el carácter vacilante de sus acciones y asumir la responsabilidad política de actuar sobre las relaciones sociales que producen un espacio deformado e injusto que impide que los frutos del crecimiento sean compartidos más equitativamente por todos los mexicanos.

2.5.-La importancia de la planeación en los países en vías de desarrollo.

La división entre países avanzados y países subdesarrollados impone a éstos últimos la necesidad urgente de acelerar su tasa de desarrollo económico más allá del crecimiento demográfico, a fin de incrementar la productividad per cápita.

Sin embargo, resultado de la transformación del sistema -- capitalista, donde los precios y el mercado fueron el mecanismo por el cual se ajustaba a posteriori la producción a la demanda, se requirió una nueva orientación en la política económica -- centenas que permita acelerar el proceso de desarrollo -- económico de aquellas áreas subdesarrolladas donde vive la mayor parte de la humanidad.

México, ubicado dentro de este grupo de países subdesarrollados, no puede sustraerse a la necesidad de sustituir su capacidad económica competitiva por una adaptación a priori de la -- producción a las necesidades sociales, que no es otra cosa que adaptar la planeación económica, para evitar el desperdicio de sus recursos.

Las metas y objetivos básicos que debe enfrentarse la planeación en un país subdesarrollado como el nuestro están determinadas no solo por el logro de tasas de crecimiento elevadas, sino que este crecimiento llegue a las mayorías de nuestra población.

Elle implica cambios estructurales profundos como prerequisite para una efectiva planeación.

Si por desarrollo económico entendemos el incremento de la productividad per cápita, la planeación deberá tender a lograr un incremento del producto social mediante la utilización de los recursos disponibles.

Toda esta nos lleva a fijar los dos grandes objetivos de la planeación en un país que como México se halla en vías de desarrollo.

Primero se requiere una mayor movilización de los recursos con fines productivos; es decir un plan que permita traducir el "excelente escenario potencial" en "excelente escenario real".

Lo anterior presupone cambios en la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, y en países en donde no existe, por razones históricas, una burguesía nacional suficientemente poderosa para impulsar el desarrollo económico, el Estado y su actividad económica deberá convertirse en el principal acumulador de capital y, por ende, desempeñar el papel — histórico que en el capitalismo competitivo desempeñó la clase burguesa.

El segundo gran objetivo de la planeación nacional será determinar la dirección de la inversión por ser muy frecuente en los países subdesarrollados que, aparte de una tasa de inversión baja, tanto en términos relativos como absolutos, exista una inadecuada dirección de las inversiones a causa de tener generalmente los inversionistas privados objetivos muy diferentes de los requeridos para el desarrollo proyectado a largo plazo.

De ahí que el Estado no deba limitar su acción a los campos tradicionales, como son, las inversiones en infraestructura y obras de beneficio social, sino ampliarle hasta inversiones productivas, ya que cuanto más importante sea el sector para el total, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, mayores serán las posibilidades de contar con un sistema de planeación nacional, puesto que en un plan nacional se presupone la subordinación de los intereses particulares a los sociales cosa que solo puede lograrse en la práctica cuando se dispone de un sector nacionalizado que oriente la inversión y la actividad privada hacia las metas establecidas en un plan nacional.

Sobre la jerarquización de las inversiones no existe un criterio generalizado, puesto que ésta tiene que estar sujeta al grado de desarrollo y a las condiciones físicas, técnicas y políticas de un país determinado.

Se plantea un dilema a los países con exceso de mano de obra, ya sea subocupada y desocupada totalmente, sobre la forma de seleccionar las técnicas de producción; a juicio nuestro y en términos generales, deberá optarse por las intensivas de capital puesto que son las de mayor productividad; sin embargo su utilización presupone, a corto plazo, menores niveles de empleo aunque mayor margen de acumulación que permite, por efectos acumulativos, lograr más altos niveles de ocupación a mediano plazo.

Es importante resaltar que la planeación económica integral ha sustituido en los países socialistas a la economía de libre competencia y que, por tanto, desempeña históricamente el papel que los precios y el mercado representaron en la economía capitalista.

No obstante, sería necesario precisar el alcance que, en un país como el nuestro, pueda tener la planeación, ya que obviamente no sería el mismo que en una economía donde la totalidad de los medios de producción, o la mayor parte de ellos, son de propiedad estatal.

Creamos que México, en la fase actual de su desarrollo, cuenta con un sector nacionalizado bastante importante para permitir orientar la economía nacional hacia un proceso de desarrollo más acelerado y justo que el experimentado hasta la fecha.

En estas condiciones es posible, sin abandonar totalmente el marco de economía privada, planear la economía mexicana. Sin embargo, tal planeación tendría orientaciones diferentes en lo que concierne a los dos grandes sectores de la economía nacional; en el primer caso, el plan tendría carácter ordenativo para los diferentes entes públicos en sus distintos niveles: federal, estatal y municipal.

En el caso del sector privado, el plan ya no representaría el mismo carácter que en el público, aunque utilizando el sector nacionalizado sería posible dirigir el sector privado-

y evitar e, al menos, disminuir la anarquía que prevalece en países como el nuestro, tanto en lo que se refiere a inversión como a distribución.

Es necesario puntualizar que el proceso de planeación no implica solo consideraciones de carácter técnico, y que el éxito del mismo dependerá del respaldo previo de los estamentos estructurales al desarrollo y de la participación activa de la totalidad de las fuerzas productivas en nuestro país. Se debe rechazar la planeación desde arriba, pues la planeación económica nacional presupone ingerencias, en la elaboración, ejecución y control del plan, de obreros, campesinos, intelectuales, industriales y comerciantes nacionalistas, así como autoridades federales, estatales y municipales.

Sólo en esta forma y con la decisión política de planear del más alto nivel jerárquico, apoyada en el sector nacionalizado, será posible pensar en una planeación de la economía mexicana, a fin de lograr un desarrollo en beneficio de las grandes mayorías de nuestro pueblo. No obstante, es importante resaltar que la simple existencia de un sector nacionalizado — por sí solo, no garantiza su utilización en provecho de las grandes mayorías, sino que puede responder a intereses de grupos oligárquicos, como a sí, desgraciadamente la experiencia de nuestro país en muchos casos.

En resumen, en países subdesarrollados como México, el Estado y su actividad deberán orientarse hacia el logro de mayor acumulación de capital frente a una inversión privada que procura invertir en aquellos campos productivos básicos que propician un desarrollo sólido, disminuyendo en esta forma la dependencia con el exterior y sentando bases para un desarrollo autosestabilizado.

CAPITULO III.

LOS Desequilibrios Regionales en Mexico.

- 3.1 El origen de los desequilibrios regionales en México.
- 3.2 Indicadores socio-económicos de los desequilibrios regionales (Tendencias regionales y sectoriales).
- 3.3 El desarrollo económico y el equilibrio regional una meta a alcanzar.

LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

3.1.- El 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 asentado en el valle central, conocido como Tenochtitlan y gobernado por el imperio azteca quien ya ejercía plena dominación sobre ciertas provincias.

Desde la época colonial (1518-1818) la ciudad de México comenzó a cobrar importancia, sin embargo, no fue 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 contribuyó a la concentración en la ciudad de México de la población y del capital que huyen de las ciudades y del campo escogidos de la lucha. Una vez concluida la revolución 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 territorialmente las inversiones públicas y orientado las privadas, el predominio de la ciudad de México y a la par el ensanchamiento de los desequilibrios regionales.

Así, con la consolidación del poder estatal en el México postrevolucionario dió origen a un acelerado crecimiento económico, demográfico y urbano del país.

Este proceso fue orientado por un conjunto de políticas y acciones del gobierno que produjeron cambios significativos en la estructura socioeconómica, aunque sin lograr superar los límites del subdesarrollo.

En la actualidad, existe el convencimiento de que la distribución económica-espacial resultante es de carácter disfuncional e impide la utilización óptima futura del espacio territorial con miras a un desarrollo económico nacional eficiente.

Ne obstante, ser muy breve la anterior apreciación acerca del origen de los desequilibrios regionales en nuestro territorio, se considera importante mencionar lo señalado en el diagnóstico regional del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) al respecto.

El Plan Global de Desarrollo señala que "la colonia y el período de desarrollo independiente hasta la revolución favorecieron ampliamente el crecimiento de algunos centros urbanos particularmente, la ciudad de México." (16)

Espero, es a partir de los años cuarenta, cuando se consolida la política económica, e institucionalmente el proceso de la revolución, cuando arranca con más dinamismo el proceso de concentración y urbanización acelerada.

Dicho de forma per demás esquemática, el modelo de desarrollo vigente entre 1940-1970, colocó la industrialización — sustantiva de importaciones como eje central y dinámica 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, el cual mediante fuertes inversiones en infraestructura básica y de una orientación de las políticas fiscales, crediticia y de inversión pública creó las condiciones de producción necesarias para garantizar el crecimiento de la producción nacional con base en una inequitativa distribución territorial y del ingreso.

Al respecto el citado Plan Global de Desarrollo, 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, y las transnacionales apoyaron un desarrollo prioritario de los grandes centros urbanos." (17)

(16) Plan Global de Desarrollo.
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980-1982
págs. 307-329.

(17) Ibidem (16) págs. 307-329.

Así mismo, en el diagnóstico regional del actual Plan Nacional de Desarrollo, se estima que la concentración en la capital del país ha sido producto de causas de tipo histórico, político, cultural y geográfico, referidas por un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva imperante y la polarización del campo mexicano.

Del mismo modo, el Plan Nacional de Desarrollo, menciona que el acelerado crecimiento poblacional que la ciudad de México ha experimentado durante las últimas décadas, la hace figurar entre las ciudades de mayor densidad del mundo, su demografía distorsiona no solo el perfil de la ciudad sino el de toda la república, pues en tan sólo una por ciento del territorio nacional se concentra el 20 % de la población total — del país. (18)

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

De esta forma buena parte de los recursos nacionales se concentran en la ciudad de México más allá de lo que económicamente 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.

Así, el acelerado crecimiento 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-

(18) Plan Nacional de Desarrollo.
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983-1988.
pág. 410.

sus necesidades básicas, especialmente las de alimentación, vivienda y salud que se traducen en altos niveles de desnutrición y morbilidad, bajos niveles de escolaridad y un hábitat precario.

Por consiguiente, 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 Arrente estima " que el desequilibrio de la economía mexicana es producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de toda una etapa de desarrollo del país durante la cual, la utilización de los recursos escasos tuvo como objetivo fundamental el crecimiento y la integración del aparato productivo nacional con su previsible descuido relativo de las inversiones en bienestar social y desarrollo regional." (19)

Así, 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.

En pocas palabras, las formas prevalcientes 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 permite confirmar la participación carente de fuerza de la planeación de nuestro país, sobre todo aquella materia de estudio, la planeación regional.

(19) Carrillo Arrente, Ricardo. " La estrategia del Desarrollo Regional en México ". Evolución, Magnitudes y Perspectivas. Memorias del coloquio sobre Planificación Regional. Instituto de Geografía. U.N.A.M. México, 1972. pág. 131

3.2.-Indicadores socio-económicos de los desequilibrios regionales (tendencias regionales y sectoriales).

Históricamente el desarrollo económico manifiesta una modificación de la estructura productiva en favor de las actividades secundarias y terciarias en contra del sector agropecuario. El sector secundario usualmente es el más dinámico, da lugar a un crecimiento paralelo de las actividades comerciales y de servicio ya que están directamente relacionadas con sus propios requerimientos y satisfacen las necesidades de su fuerza de trabajo.

Las características tecnológicas de la industria y la necesidad de tierra con fines de localización fabril hacen que las actividades industriales tiendan a concentrarse en ciudades. De esta forma surge la relación entre la industrialización y urbanización de la sociedad.

Los procesos de industrialización y desarrollo urbano constituyen una unidad dialéctica de causa-efecto de naturaleza recíproca y necesaria.

En México, el capitalismo surge como sistema social dominante a fines del siglo XIX. Con la incipiente industrialización del país se da la base material para su urbanización, proceso que se ve notablemente acelerado en el siglo XX.

El comercio, los servicios y el gobierno absorbían en 1900 el 57.5 % del producto interno bruto (PIB). La agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupaban el segundo lugar con el 25.8 %. Finalmente, el sector secundario con sólo el 16.7 % del PIB, completaba la imagen del país que recién emergía como capitalista dependiente. (Véase el cuadro 1).

CUADRO 1. MEXICO : PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES ECONÓMICOS PRINCIPALES, 1900-1980 (EN PORCENTAJES)

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: Selfe, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrospectiva y perspectivas. Siglo XXI Editores.

Los ochenta años transcurridos entre 1900 y 1980 muestran una clara modificación en la estructura productiva nacional que se refleja del desarrollo económico relativamente acelerado, — aunque social y espacialmente desigual y con fuerte subordinación al capital externo.

Los sectores primario y secundario han sufrido las más — drásticas modificaciones. Las actividades agropecuarias perdieron su importancia relativa en forma continua y, en el período 1921-1935, la agricultura experimentó incluso una disminución — absoluta al bajar de 4,652 millones de pesos constantes a 4,282, con un decrecimiento medio anual del 0.8 %.

De esta forma, en 1940 su participación en el PIB total — era del 19.4 %.

A partir de esta fecha, aunque con crecimientos absolutos — significativos, han sufrido una continua pérdida de importancia hasta alcanzar el 8.3 % del PIB en 1980 (Véase cuadro 1). La agricultura ha llegado en la actualidad a ser un mero apéndice de la industria.

El sector secundario ha sido el más dinámico de la economía y, en general tuvo un incremento sistemático de su participación en lo que va del siglo. Prácticamente todas sus ramas aumentan a un ritmo dos o tres veces mayor que la tasa global de crecimiento, sobresaliendo la electricidad, el petróleo y la industria de transformación.

De este modo, de absorber el 16.7 % del PIB total nacional en 1900, pasó al 27.6 % en 1940 y al 37.3 % en 1980.

Finalmente, el terciario experimentó una tenue disminución alcanzando en 1970 el 51.3 % del total nacional. A nivel de ramas, es creciente la participación del gobierno siendo más ligera la de la rama comercial que, con mucho, es la principal del — sector. En contrapartida, disminuyeron los servicios.

En lo que va del siglo, por tanto, se revela nitidamente — que México ha sufrido una gran transformación y en la actualidad desde el punto de vista de su estructura económica emerge como una nación esencialmente industrial.

La modificación de la estructura productiva ha tenido un impacto directo en el proceso de urbanización. En 1900, de 13.6 millones de habitantes el 10.5 % eran urbanos, esto es, que vivían en localidades de más de 15,000 habitantes.

Cuarenta años después el porcentaje se duplica, alcanzando el 20 % de la población total de 1940. A partir de este año la participación de la población urbana aumenta en forma permanente alcanzando el 44.9 % en 1970.

Según proyecciones para 1980 y 1990 este porcentaje será de 52.8 % y 60.6 % respectivamente (Véase cuadro 2).

Dentro de este período el número de ciudades ha aumentado de también en forma ininterrumpida. En 1900 solo existían 33 ciudades que pasaron a 39 en 1921.

Para 1940 se tenían 55, las que más que se duplicaron en los veinte años siguientes hasta alcanzar 123 en 1960. En el decenio 1960-1970 aparecieron 55 nuevas localidades urbanas para conformar una jerarquía de 178 ciudades en 1970. Según proyecciones, el sistema urbano está constituido en 1980 por 258 y en 1990 lo conformarán 378 ciudades (Véase cuadro 2).

¿ Qué función fundamental desempeña el aumento de ciudades para el desarrollo económico ?.

En el plano económico la ciudad constituye el medio ambiente indispensable para la producción industrial, llegando a representar una fuerza social de producción, como la tierra para la agricultura. De esta suerte, es el espacio fundamental para hacer posible la acumulación privada del capital y, por ende, el desarrollo económico. Adicionalmente la ciudad moderna es escenario natural del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo por la socialización en el ámbito urbano de la educación, la salud, los servicios públicos y de infraestructura y, en cierta medida, la vivienda.

La ciudad representa también la concentración del consumo, de los medios de comunicación, del desarrollo tecnológico, del factor empresarial, del sistema financiero, etc., con lo que permite aumentar la rotación del capital constituyéndose en un factor contrarrestante a la baja de la tasa de ganancia.

CUADRO 2. MEXICO : POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL Y NUMERO DE CIUDADES, 1900-1990.

AÑOS	Población (en miles)						Número de ciudades.
	Total	%	Urbana	%	Rural	%	
1900	13,607	100.0	1,435	10.5	12,172	89.5	33
1910	15,169	100.0	1,783	11.7	13,377	88.3	36
1921	14,335	100.0	2,100	14.7	12,235	85.3	39
1930	16,553	100.0	2,892	17.5	13,661	82.5	45
1940	19,649	100.0	3,928	20.0	15,721	80.0	55
1950	25,779	100.0	7,209	28.0	18,570	72.0	84
1960	34,923	100.0	12,749	36.6	22,176	63.4	123
1970	49,050	100.0	22,004	44.9	27,046	55.1	178
1980	68,864	100.0	36,368	52.8	32,496	47.2	258
1990	96,140	100.0	58,270	60.6	37,870	39.4	378

FUENTE : L.Unikel, C.Ruffs, G.García. El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. Localidades de 15 mil y más habitantes.

En el plano político y social las urbes son el asiento de la burguesía y del poder público, que tienden a concentrarse en la mayor ciudad del sistema (la de México para el presente caso). La ciudad principal se constituye en el centro de la administración y gestión del Estado.

En contrapartida, la generalización de la vida urbana y su " caos calculado " ha dado lugar a nuevas formas de conflictos sociales ligados directamente a la urbanización de la sociedad. Las clases explotadas y aún los sectores medios, han estado manifestándose en una serie de movimientos sociales urbanos: la lucha por el suelo; las exigencias de viviendas satisfactorias; protestas por la carencia de servicios públicos (agua, luz, drenaje); la crisis del transporte urbano; movimientos ecologistas; etcétera.

En conclusión, los cambios significativos experimentados en la estructura de la producción nacional en favor de los sectores no agrícolas han dado por resultado un dinámico proceso de urbanización que ha transformado al país en predomi-

nantemente urbano-industrial. Sin embargo, con un reducido PIB agrícola en 1980 de 8.3 % del total nacional, y una población rural del 47.2 % del total, se tiene un desequilibrio significativo entre la estructura de la producción y el proceso de urbanización.

Esto significa que la creciente problemática urbana se presenta en el marco de una persistente y aún agravante problemática rural. Así, el Estado se ve obligado a establecer políticas socio-económicas para enfrentar el problema de la población rural ante la imposibilidad del sistema de crear las empleos necesarios en los sectores urbanos. La batalla contra el subdesarrollo en el largo plazo, no obstante, se tendrá que librar en el mundo urbano.

La emergencia del México urbano; la persistencia de una problemática agropecuaria en el marco de fuertes desequilibrios campo-ciudad; la hegemonía de intereses urbanos; la función económica de la ciudad; la acentuación de los problemas urbanos y el surgimiento de movimientos sociales, explican estructuralmente la necesidad del Estado Mexicano de intervenir activamente en lo urbano-regional a partir de la década del sesenta. Ante esta obligación imperativa, el gobierno federal multiplicó las políticas económicas-sociales que tienen relación con la organización del espacio nacional. Esta orientación en el campo territorial representa la nacionalidad del aparato gubernamental para enfrentar los desafíos del nuevo perfil urbano-industrial de México.

Indicadores regionales.

Las diferencias regionales en México han preocupado a los investigadores desde el siglo pasado; podemos considerar al respecto la regionalización de Manuel Orozco y Berra en 1865. En 1936 la Secretaría de Agricultura y Ganadería determinó 37 regiones económicas agrícolas. En 1940, con motivo del censo, la Dirección General de Estadística dividió al país en cinco zonas. En 1946 un estudio elaborado por Emilio Alanís Patiño determinó 8 grandes zonas geo-económicas. En 1959 la Secretaría de Economía estableció siete regiones naturales para fines de análisis económico.

Y. C. Mashbits publicó, en 1963, las Regiones Económicas Básicas de México, y estableció siete regiones. En ese mismo año Francisco Quintana publicó Geografía Agrícola de México con 52 regiones. También la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en 1963, regionalizó en 111 zonas al país. A partir de 1964, cuando Angel Bassels Batalla propone su regionalización, surgen otras de gran interés para los estudios regionales: las de Ricardo Carrille Arreola, Claude Stern, y quizás una de las más completas, la regionalización elaborada por la Comisión Secretaría de la Presidencia-Naciones Unidas, que trabajó de 1970 a 1976 y cuyos estudios fueron de gran utilidad para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978.

Se adaptará sólo con fines de análisis estadístico la regionalización de Luis Unikel, ⁽²⁰⁾ Crescencio Ruff y Gustavo Garza, de 1976, en la que se definen 8 regiones, la cual permite acercarse a la dinámica de distanciamiento y concentración de las regiones del país.

- | | |
|------------|--|
| 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. |

(20) Unikel, L. Ruff, C. Garza, G. El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. México, 1976

4 CENTRO NORTE	Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas.
5 CENTRO OESTE	Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.
6 CENTRO	Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
7 VALLE DE MEXICO.	Distrito Federal y Estado de México.
8 SUR Y SURESTE	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

El cuadro 3 que representa la evolución del Producto Interno Bruto Regional de México entre 1900 y 1980, refleja algunos cambios fundamentales en la estructura del producto. En términos absolutos todas las regiones han ido cobrando importancia desde el primer año de referencia, lo cual significa que cada una de las regiones han aumentado su nivel de producto, propiciando en la mayoría de los casos por un aumento de la población ocupada (propia y de inmigrantes), por un aumento de la inversión, y quizás por un aumento de la productividad media en las regiones Norte, Centro Oeste, Valle de México y Sur Sureste.

En términos relativos resulta de máximo interés observar el período 1900-1940.

El país, en 1900, poseía un aceptable equilibrio regional donde destacaban la región Norte con el 17.1 % de participación; la región Centro-Oeste con 16.4 % y el Valle de México con 15.7 %.

En 1940 pierden participación todas las regiones; esta participación se concentra ya en el Valle de México (37.4 %) donde la producción pasaba de 18.2 a 115.8 miles de millones de pesos. Sin embargo, con la excepción del Valle de México, las regiones en conjunto guardan un cierto equilibrio, y dentro de este equilibrio la zona Centro-Norte y la zona Centro han sido en general zonas deprimidas hasta la fecha.

A partir de 1950 la mayor parte del crecimiento del país le absorbe el Valle de México, seguido por la zona Norte y la Centro-Oeste.

Sin embargo la acción desequilibradora a nivel nacional-
la praveca el Valle de México, que absorbe la población y re-
cursos estratégicos de las otras regiones del país.

Se observa que el crecimiento del producto se ha duplica-
do en términos absolutos en todas las regiones cada 10 años a
partir de 1940, con excepción de las regiones Sur-Sureste y Cen-
tre, que a partir de 1970 tuvieron un crecimiento explosivo.

También se observa que desde 1940 en que ya se evidencia
ba la alta concentración del producto en el Valle de México, -
no se haya hecho nada por revertir esa tendencia, más al cen-
trario, a partir de 1950 se observa un crecimiento impresionan-
te en la región; el PIB pasa de 194.2 (en 1950) a 1493.8 mi-
les de millones de pesos en 1980.

CUADRO 3. PRODUCTO INTERNO BRUTO REGIONAL. MEXICO, 1900-1980.

(Miles de millones de pesos de 1980)

Región	1900		1940		1950		1960		1970		1980	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Noreste	9.3	8.1	23.7	7.7	51.9	9.1	94.1	9.1	227.7	10.7	353.5	8.4
Norte	19.8	17.1	43.5	14.1	83.4	14.6	156.6	15.2	299.1	14.4	557.2	13.2
Golfo	11.0	9.5	35.1	11.3	78.6	13.8	115.9	11.2	210.4	10.1	411.6	9.7
Centro- Norte	9.2	8.0	12.9	4.2	23.4	4.1	26.4	2.6	47.6	2.3	113.6	2.7
Centro- Oeste	18.9	16.4	31.3	10.1	56.7	9.9	92.9	9.0	191.1	9.2	539.7	12.8
Centro	16.4	14.2	23.4	7.6	37.2	6.5	50.7	4.9	94.0	4.5	306.8	7.3
Valle de México	18.2	15.7	115.8	37.4	194.2	34.0	424.4	41.2	887.6	42.7	1493.8	35.1
Sur y Sureste	12.9	11.1	23.9	7.7	45.8	8.0	70.4	6.8	124.6	6.0	458.0	10.8
TOTAL	115.9	100.0	309.7	100.0	571.2	100.0	1031.4	100.0	2077.3	100	4234.1	100

FUENTE : Hernández Lass Barique. La Desigualdad Regional.
Siglo XXI. 1984. México.

Si observamos la tendencia del Producto Interno Bruto --
per cápita, en el período 1900-1980 (cuadro 4) nos percatamos
que todas las regiones muestran una tendencia creciente
A partir de 1940, el PIB per cápita de las regiones Noreste,
Norte y Golfo se mantiene alto en términos relativos hasta 19
70, ya que entre 1970 y 1980 hay una fuerte tendencia a la dis-
minución de las diferencias regionales con la sola excepción--

del Valle de México, que mantiene preeminencia absoluta a partir de 1940.

Se percibe (en el cuadro 4) que la capital sigue siendo el centro productivo del país, a pesar de que éstas cifras consideran un gran número de desocupados y subocupados que — sean inmigrantes, lo cual implica probablemente aumentos generalizados de productividad.

Otra observación pertinente en estas cifras sería que — con la excepción de los últimos años la región Sur-Sureste y — el caso del Valle de México, que no ha cesado de consolidar su posición de primacía, las demás regiones crecieron hasta 1970 — pero manteniendo rasgos de desigualdad similares a los de 1940.

Lo anterior nos permite afirmar que si a partir de 1940 — en el Valle de México se hubiera cuidado no solo las políticas de urbanización, sino las políticas de inversión e infraestructura hidráulica, de energéticas, educativas, etc., las distorsiones en las otras regiones se hubieran atenuado; quizás — en el caso de la región Norte y Centro Oeste a partir de 1970.

Estas regiones con sus centros urbanos metropolitanos — (Monterrey y Guadalajara) están ya en camino de revertir su función de polos de desarrollo y convertirse en megalópolis — incontenibles con desequilibrios y necesidades, que no solo reclamarán el excedente económico de regiones vecinas e de microrregiones dentro de su propia región (acentuando al mismo tiempo los desequilibrios interregionales), sino que se convertirán en un pesado fardo para la federación.

CUADRO 4. PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA POR REGIONES SELECCIONADAS, 1900-1980.

(Miles de pesos de 1980)

Regiones	1900	1940	1950	1960	1970	1980
Noreste	13.1	19.7	30.1	36.0	57.0	63.3
Norte	15.0	19.8	28.4	39.4	55.8	78.3
Golfo	9.2	16.9	28.5	30.9	39.9	57.3
Centro Norte	8.1	9.2	13.7	12.5	18.5	34.2
Centro Oeste	5.9	8.4	12.3	15.0	23.5	50.3
Centro	7.5	8.6	11.2	12.5	18.0	43.8
Valle de México	12.3	39.9	43.7	62.7	82.9	88.3

.....

Regiones	1900	1940	1950	1960	1970	1980
Sur y Sureste	5.5	7.0	10.7	12.9	17.3	47.9
Promedio Nacional	8.5	16.2	22.1	29.5	43.1	63.5

FUENTE : Hernández Lues Enrique. La Desigualdad Regional.

Siglo XXI. 1984. México.

Es generalmente aceptado el hecho de que el modelo de industrialización seguida por México a partir de 1940 en que — fué sustantiva la política de sustitución de importaciones, — fué acompañada de una serie de políticas concentradoras y distorsionadoras del desarrollo regional, como son : la construcción y el desarrollo de infraestructura hidráulica, energética educativa, etc., el subsidio a los bienes de consumo y al transporte en las zonas urbanas. Además, tenemos las economías de escala y de aglomeración que se van gestando en el proceso de acumulación del capital, sin olvidar que todo esto provoca engendra oleadas de migrantes hacia el centro de producción, y — que dentro de estos grupos de migrantes se ubican personas — agresivas y emprendedoras que hubieran podido promover el desarrollo de la región o localidad atrasada que les está expulsando.

Así, la inversión pública se ha concentrado en términos — absolutos y relativos en la Zona Metropolitana de la Ciudad — de México (ZMCM) y en la región petrolera, pues en esta última pasó del 22.5 % en 1960, al 33.1 % en 1980 (ver cuadro 5).

CUADRO 5. INVERSION PUBLICA FEDERAL POR REGIONES, 1960, 1970 Y 1980.

(Porcentajes)

Región	1960	1970	1980
Zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM)	19.2	29.8	24.9
Zona central (C)	5.0	5.7	4.8
Jalisco y Nueve León (JNL)	8.7	7.4	5.0
Noreste (NO)	9.1	9.6	9.5
Región petrolera (RP)	22.5	23.1	33.1
Reste del país	35.5	24.4	22.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Regiones : ZMCM : Distrito Federal y Estado de México.

CC : Puebla, Querétaro, Morelos e Hidalgo.

JNL : Jalisco y Nueve León.

NO : Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora.

Regiones : RP ; Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.
Reste del país : total de estados menos ZC, ZMCM, NO y RP.

FUENTE : Hernández Lasa Enrique. La Desigualdad Regional.
Siglo XXI. 1984. MEXICO.

Si consideramos que la inversión global pública ha crecido explosivamente en los últimos 25 años, apreciaremos la inoportunidad en estas dos zonas. En todas las demás zonas ha permanecido constante o con una ligera tendencia a decrecer, se ha consolidado así, la tendencia concentradora de la inversión pública federal en las regiones.

En síntesis, aún cuando el problema de la desigualdad regional tiene las raíces históricas que esbozamos, la responsabilidad de los gobiernos posteriores a 1940 ha sido mayor.

Así, la contribución del sector agropecuario al PIB ha venido disminuyendo de manera consistente en el período 1970-1980, para repuntar ligeramente en el año de 1985. La minería, por otra parte ha ganado importancia en el mismo período determinado por la actividad petrolera y participa junto con la electricidad y el transporte de los crecimientos más energéticos en los sectores en el período 1970-1985.

Sin embargo, las actividades comerciales y las manufacturas representan la mayor apertura en términos absolutos y relativos en este período, aunque en los años 1980-1985 la actividad manufacturera disminuyó significativamente al reflejar los problemas económicos de la crisis.

En la etapa 1960-1980, resultó fundamental la orientación sectorial de la inversión pública. Esta, durante las cuarentas y los cincuenta, se orientó fundamentalmente a la creación de infraestructura en comunicaciones y transportes; después en los sesenta y setenta apoya a las industrias básicas: energéticas, siderúrgica, minería y fertilizantes.

Aún cuando la actividad agropecuaria ha caído en términos históricos, la inversión pública en este sector aumentó; de 1960 a 1980 pasó del 8.0 al 15.8 %.

La industria también absorbió mayor inversión y en términos crecientes 31.2 % en 1960 y 45.6 % en 1980. A partir de 1976, la inversión pública en la industria es cercana al 50 % de la total. (ver cuadro 6).

La inversión pública en la industria no se concentró en las regiones centrales tanto como lo hizo la inversión en bienestar social. La inversión en el Valle de México ha concentrado cerca de dos tercios partes de la inversión en bienestar social en las dos últimas décadas, en tanto que solo absorbe una décima parte de la inversión estatal en la industria.

Por otra parte, las entidades petroleras absorben entre el 40 y el 50 % de la inversión industrial y reciben menos del 10 % de la inversión pública en bienestar social.

CUADRO 6. INVERSION PUBLICA FEDERAL. DISTRIBUCION SECTORIAL, 1960, 1970 Y 1980.
(Porcentajes)

Sector	1960	1970	1980
Agropecuaria	8.0	13.4	15.8
Industrial	31.2	38.0	45.6
Comunicaciones y Transportes.	36.0	19.9	12.1
Bienestar social	22.5	27.1	16.8
Administración y defensa	2.3	1.6	3.2
Turismo	—	—	0.6
Comercio	—	—	0.7
Cuc	—	—	3.2
Capital	—	—	2.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

La información para 1960 corresponde a inversión autorizada. Los demás años se trata de inversión realizada.

FUENTE: Hernández Lazo Enrique. La Desigualdad Regional. Siglo XXI. 1984. México.

Sin duda alguna el sistema financiero ha contribuido al proceso concentrador.

En el cuadro 7, sobre distribución regional de cada peso de captación y financiamiento de la banca privada mixta, desde 1950 a 1980 se puede observar este fenómeno.

Si aceptamos que la captación de recursos del público se es discriminatoria, en tanto que el financiamiento obedece a criterios rigurosos de eficiencia, rentabilidad y recuperabilidad, podemos observar que la banca privada y mixta ha realizado, al canalizar los recursos de ahorradores e inversionistas, un proceso de intermediación financiera desfavorable a las regiones más atrasadas del país al destinar una mayor proporción de recursos a las regiones de alta concentración de la riqueza.

CUADRO 7. DISTRIBUCION REGIONAL DE CADA PESO DE CAPTACION Y FINANCIAMIENTO DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA, PROMEDIO — 1950 A 1980.

(Centaves)

Región	Captación (a)	Financiamiento (b)	Neto (b)-(a)	Tasa de apropiación.(b) /(a)x100
Noreste	20.54	16.86	-3.68	82.1
Norte	17.52	21.60	4.08	123.3
Oeste	9.58	6.50	-3.08	67.8
Centro Norte	5.30	3.13	-2.17	59.1
Centro Oeste	8.05	5.63	-2.42	69.9
Centro	5.00	3.39	-1.61	67.8
Valle de México	29.92	40.30	10.38	134.7
Sur y Sureste	4.09	2.58	-1.51	63.1
Nacional per cápita.	100.00	100.00	—	100.0

FUENTE: Hernández Lazo Enrique. La Desigualdad Regional. Siglo XXI. 1984. México.

En efecto, las regiones del Valle de México, Noreste y Norte captaron poco más del 68 % del total de recursos depositados en el sistema bancario, y recibieron cerca del 80 % — del financiamiento otorgado durante las tres décadas. El resto fue aportado y recibido por las seis regiones restantes. El peso del central del Valle de México y de la región Norte — donde se ubica Monterrey — es incuestionable: han sido por treinta años los beneficiarios de las transferencias del excedente económico proveniente de las demás regiones, a las que han desempeñado un papel periférico y eminentemente tributario en este sentido.

El autor ⁽²¹⁾ acepta que el país a lo largo del siglo XX ha experimentado un proceso de distanciamiento regional que encaja en los planteamientos de la teoría de la causalidad acumulativa; se da también una polarización entre regiones centrales y dinámicas y regiones periféricas e tributarias.

Sin embargo, quedan claros también los indicios de una ligera tendencia a la reversión de este proceso durante la década de los setenta.

(21) Hernández Lazo Enrique. La Desigualdad Regional. Siglo XXI Editores. México. 1984. págs. 168-175

Así, parece evidente que durante siete décadas predominaron los efectos retardadores del desarrollo, lo cual tendió a inhibir el crecimiento de las regiones periféricas y acelerar el de las regiones centrales.

El rompimiento de la tendencia de largo plazo (en la década de los setentas) de los desequilibrios regionales fue preveada en buena medida por la reorientación sectorial de la economía, a consecuencia del agotamiento del modelo tradicional de sustitución de importaciones.

Podría suponerse que las tendencias y el cambio acontecidos durante los setentas se debió también a modificaciones en la estructura política y en el estilo de administrar del país.

En lo que se refiere a la distribución regional de cada peso de captación y financiamiento de la Banca Privada y Mixta (1950-1980), destacaremos solo aquellos indicadores que muestran las tendencias básicas :

- a) Se detectan claramente dos regiones centrales, la Norte y la del Valle de México que reciben más financiamiento del que captan 123.3 y 134.7 % respectivamente. Las otras seis regiones son tributarias, es decir, financian a las centrales.
- b) Las regiones Valle de México, Noreste y Norte captaron el 68 % del total de recursos depositados en el sistema bancario, y recibieron el 78.8 % del financiamiento otorgado.
- c) Dentro de las regiones tributarias de la región Noreste es la más explotada; la menos explotada es la región Sureste que otorga el menor tributo (10.4 %).

En cuanto a la distribución del ingreso, diremos; que el que las regiones centrales registren mayores niveles de ingreso per cápita que las regiones periféricas no pasa de constituir una afirmación general que oculta lo que sucede en el interior de ellas. El cuadro 8 representa los niveles de ingreso corriente de los hogares y su grado de concentración, en diversas regiones y áreas metropolitanas del país, para los años de 1968 y 1977, estas estimaciones ayudarán a llevar a cabo alguna inferencia comparativa entre los niveles de desarrollo y el grado de concentración de los ingresos de las regiones, me-

dide éste por la magnitud del coeficiente de Gini.

CUADRO 8. NIVEL DE CONSUMO EN ALIMENTOS PROMEDIO POR HOGAR.
(Pesos de 1968).

Región	Consumo por medie mensu al.		1977/1968 (%)	Gini		Gini 1977-1968
	1968	1977		1968	1977	
1 Noroeste	886	942	106.32	0.327	0.322	-0.005
2 Noroeste	679	741	109.13	0.336	0.351	0.015
3 Centre Norte	592	702	118.58	0.356	0.371	0.015
4 Pacifico Cen tre	547	569	104.02	0.340	0.363	0.023
5 Centre	471	522	110.83	0.408	0.391	-0.017
6 y 7 Sureste	631	552	87.48	0.336	0.313	0.023
8 Sur	502	535	106.57	0.357	0.393	0.036
AMC México	1054	1143	108.44	0.310	0.312	0.002
AMC Oaxdalajara	645	995	154.26	0.298	0.316	0.018
AMC Monterrey	808	975	120.67	0.288	0.355	0.067
Promedio	654	753	115.14	0.374	0.363	+0.009

FUENTE : Elaboraciones propias con base en datos no publicados del estudio de J. Díez-Canedo y G. Vera. (1981).

Así, se detecta que tanto en 1968 como en 1977 las áreas urbanas registraron los mayores niveles de ingresos promedio per hogar, lo que ratifica la predominancia del proceso de urbanización dentro del desarrollo espacial del país. El resto de las regiones — con excepción de la región Noroeste — registraron niveles de ingreso medio per hogar inferiores que el promedio nacional.

El grado de concentración del ingreso en el interior de las regiones, si bien es de una magnitud menor que el observado en el nivel nacional, presenta contrastes que vale la pena destacar. En 1968, la región Centre — que incorporó las entidades aledañas al Distrito Federal — presentaba el mayor grado de concentración intraregional del ingreso (Gini=0.566); en tanto que el área metropolitana de Monterrey registraba la — distribución menos concentrada (Gini=0.344). El área metropolitana de la ciudad de México, con el ingreso medio per hogar más elevado, registraba en ese año una concentración del ingreso comparable a la registrada en el nivel nacional.

En ese año no se detecta una asociación significativa entre nivel de ingreso y el grado de su concentración.

Para 1977, en cambio, tiende a reducirse el grado de concentración intraregional del ingreso en la mayoría de las regiones y áreas metropolitanas, con dos excepciones: la región Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca en la que se acentúa marginalmente la concentración, y Monterrey, en donde se acentúa la desigualdad dentro de su área conurbada. La ciudad de México y en menor medida la de Guadalajara—tendieron a "reducir" las desigualdades internas de sus respectivas áreas metropolitanas.

Como resultado de este proceso, para 1977 se detecta una clara asociación inversa entre los niveles de desarrollo de las regiones y áreas metropolitanas — medidas por la magnitud del ingreso promedio de sus hogares— y el grado de desigualdad en la distribución de su ingreso, es decir, se pone de manifiesto, estadísticamente hablando, que a mayor nivel de ingreso regional menor la desigualdad en el interior de la misma.

Llama la atención el hecho de que el grado de concentración del ingreso en el nivel nacional — coeficiente de Gini de 0.51 en 1968 y 0.475 en 1977 sea tan solo ligeramente mayor que el registrado en la mayoría de las regiones. Es posible, mediante manipulación estadística, estimar qué tanto de la desigualdad en el nivel nacional es " explicada " por la desigualdad prevaleciente dentro de las regiones y qué tanto — por los contrastes entre ellas.

En el cuadro 9 se aprecia que los desequilibrios interregionales solo explican una décima parte de la desigualdad, quedando explicadas las 9 décimas partes restantes por la desigual distribución del ingreso dentro de las regiones.

CUADRO 9. DESCOMPOSICIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI " ENTRE " REGIONES Y " DENTRO " DE LAS MISMAS, 1968 Y 1977.

Año	Coefficiente de Gini	" Entre " regiones	" Dentro " de las regiones.
1968	0.510 (100 %)	0.049 (10 %)	0.461 (90 %)
1977	0.475 (100 %)	0.038 (8 %)	0.437 (92 %)
1977-1968	- 0.035 (100 %)	- 0.011 (31 %)	- 0.024 (69 %)

FUENTE: Estimaciones propias con base en datos de J. Diez-Cangro y G. Vera (1981).

De hecho, entonces, las regiones reproducen en su interior una desigualdad similar a la que registra el país en su conjunto: una reducida fracción de los hogares — el 10 % — dentro de cada región se apropia del 25 al 35 % de los ingresos de ahí que se generen, en tanto que el 10 % de los hogares con menores ingresos reciben alrededor del 1 % del mismo.

Las estadísticas comentadas ponen de manifiesto que el país está lejos de registrar un acortamiento significativo de su desigualdad inter e intraregional. En efecto, si se toman en consideración los contrastes en el interior de las regiones y los contrastes existentes entre ellas, puede tenerse una idea general de la magnitud de la desigualdad sectorial-espacial del país.

Así, sostenemos que la pérdida de dinamismo del crecimiento industrial, al imponer sobre el Estado la necesidad de reorientar el crecimiento sectorial, impuso también alteraciones al crecimiento espacial, alteraciones que no necesariamente conducirán a un proceso de convergencia interregionales y que por el contrario, bien pudieran ser alterar la primacía de las regiones favorecidas sin eliminar la tendencia a los desequilibrios inherentes al modelo de acumulación prevaleciente.

Esta hipótesis, se fundamentará con base en las tendencias del proceso de acumulación estatal y los efectos inducidos sobre el funcionamiento espacial del sistema bancario.

Se le dirá que a partir de los setenta se acentúa por parte del Estado, la búsqueda de un cambio en el modelo de desarrollo, cambio que hasta 1976 fue muy poco significativo. En los años más recientes (1977-1988) el Estado impone cambios de mayor significación, a consecuencia del énfasis en la explotación de hidrocarburos.

Independientemente de que las modificaciones correspondiesen con los planteamientos del discurso ideológico, parece evidente que durante la década pasada se registraron cambios sectoriales que modificaron las tendencias de los decenios anteriores.

En efecto, en tanto que entre 1950 y 1970 se acrecienta sistemáticamente la participación en el producto de los sectores urbanos a costa de los rurales, entre 1971 y 1976 se modifican parcialmente esas tendencias: decrece la importancia relativa de las manufacturas y del comercio y se acrecienta la minería y los servicios. Durante el quinquenio 1977-1981 se revierten de manera más evidente las tendencias sectoriales del desarrollo estabilizador: aumenta la importancia del petróleo y la minería.

El cuadro 10 resume los cambios en la ubicación regional de la inversión pública en las dos últimas décadas.

CUADRO 10. INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL POR REGIONES, 1960, 1970 Y 1980.
(Porcentajes)

Región	1960	1970	1980
Zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM)	19.2	29.8	24.9
Zona Central (C)	5.0	5.7	4.8
Jalisco y Nuevo León (JNL)	8.7	7.4	5.0
Noreste (NO)	9.1	9.6	9.5
Región petrolera (RP)	22.5	23.1	33.1
Resto del país	35.5	24.4	22.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Regiones : ZMCM : Distrito Federal y Estado de México.
 ZC : Puebla, Querétaro, Morelos e Hidalgo.
 JNL : Jalisco y Nuevo León.
 NO : Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora,
 RP : Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.
 Resto del país : total de estados menos ZC, ZMCM, NO y RP.

FUENTE : Hernández Las Barriqueras. La Desigualdad Regional. Siglo XXI. 1984. México.

Como se observa, hasta 1970 la lógica de la acumulación es total canalizó proporciones crecientes de la inversión pública hacia la zona metropolitana de la ciudad de México, sin descuidar las otras dos entidades industriales (Jalisco y Nuevo León), la región agrícola de exportación (Noreste) y las regiones petroleras. En conjunto, en 1970 las entidades comprendidas en esas regiones recibieron cerca del 70 % de la inver-

sión pública total, de la cual solo el Valle de México absorbió el 30 %. Entre 1970 y 1975 decreció la importancia relativa de la zona metropolitana de la ciudad de México para canalizarse marginalmente a su periferia (zona central), al noroeste y a las entidades petroleras, a costa de su disminución relativa - en las demás regiones. Se acentúan estas tendencias concentrándose casi un tercio de la inversión pública total en las entidades petroleras en 1980.

No solo la acumulación estatal incidió sobre la reubicación regional de las actividades económicas. La rápida integración del sistema de banca múltiple a partir de 1970 facilitó también la introducción de modificaciones en la distribución regional de la captación y del destino de los recursos financieros. Estas modificaciones, si bien no alteraron de manera fundamental las transferencias interregionales de capital, si contribuyeron a frenar las tendencias que favorecían a las regiones centrales y reforsaron espacialmente el cambio sectorial inducido por la acumulación estatal.

Los cuadros 11, 12 y 13, muestran la distribución regional de la captación y del financiamiento otorgados por la banca privada y mixta en 1970, 1975 y 1980 respectivamente.

CUADRO 11. DISTRIBUCION REGIONAL DE LA CAPTACION Y DEL FINANCIAMIENTO (DIRECTO E INDIRECTO) DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA, 1970.

(Centaves per cápita)

Región	Financiamiento			Total (d)=(b+c)	Neto e=(d-a)
	Captación (a)	Directo (b)	Indirecto ² (c)		
Noroeste	21.2	7.9	2.7	10.6	- 10.6
Norte	15.8	16.1	3.4	19.5	3.7
Golfo	9.8	3.5	4.9	8.4	- 1.4
Centro Norte	6.4	2.2	0.8	3.0	- 3.4
Centro Oeste	10.0	4.0	2.9	6.9	- 3.1
Centro	5.7	2.0	1.7	3.7	- 2.0
Valle de México	26.5	34.9	8.3	43.2	16.1
Sur y Sureste	4.8	1.6	3.2	4.8	0.0
Nacional per cápita	100.0	72.1	27.9	100.0	

Otorgado por la banca privada y mixta. De la Banca Privada y Mixta vía la Distribución de las reservas de acuerdo con el patrón geográfico de la inversión pública.

FUENTE: Hernández Laos Enrique. La Desigualdad Regional. Siglo XXI, 1984. México. Con base en datos de H. González Méndez (1982)

CUADRO 12. DISTRIBUCION REGIONAL DE LA CAPTACION Y DEL FINANCIAMIENTO DIRECTO E INDIRECTO DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA, 1975. (Centavos per cápita)

Región	Financiamiento			Total (d)=(b+c)	Neta (e)=(d-a)
	Captación (a)	Directo (b)	Indirecto (c)		
Noreste	23.2	7.5	3.6	11.1	- 12.1
Norte	14.2	13.1	4.4	17.5	3.3
Golfo	10.1	3.2	6.1	9.3	- 0.8
Centro Norte	6.6	2.4	1.1	3.5	- 3.1
Centro Oeste	10.6	4.2	5.6	9.7	- 0.9
Centro	5.9	1.7	3.4	5.1	- 0.8
Valle de México	23.7	26.7	9.2	35.2	12.2
Sur y Sureste	5.7	1.7	6.3	8.0	2.3
Nacional per cápita	100.0	60.1	39.7	100.0	

Otorgada por la Banca Privada y Mixta.

De la Banca Privada y Mixta vía la Distribución de las reservas de acuerdo con el patrón geográfico de la inversión pública.

FUENTE: Hernández Laos Enrique. La Desigualdad Regional.

Siglo XXI. 1984. México. Con base en datos de R. González Méndez (1982)

CUADRO 13. DISTRIBUCION REGIONAL DE LA CAPTACION Y DEL FINANCIAMIENTO (DIRECTO E INDIRECTO) DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA, 1980. (Centavos per cápita)

Región	Financiamiento			Total (d)=(b+c)	Neta (e)=(d-a)
	Captación (a)	Directo (b)	Indirecto (c)		
Noreste	15.1	18.1	3.8	13.9	- 1.2
Norte	24.3	9.8	4.0	13.8	- 10.5
Golfo	9.1	4.4	6.2	10.6	1.5
Centro Norte	6.3	2.5	1.2	3.7	- 2.6
Centro Oeste	9.9	5.3	3.1	8.4	- 1.5
Centro	5.6	2.7	2.1	4.8	- 0.8
Valle de México	24.6	20.8	12.7	33.5	8.9
Sur y Sureste	5.1	2.7	8.5	11.2	6.1
Nacional per cápita	100.0	58.4	41.6	100.0	

Otorgada por la Banca Privada y Mixta.

De la Banca Privada y Mixta vía la Distribución de las reservas de acuerdo con el patrón geográfico de la inversión pública.

FUENTE: Hernández Laos Enrique. La Desigualdad Regional.

Siglo XXI. 1984. México. Con base en datos de R. González Méndez (1982)

Si se analizan las cifras de la captación de detecta que en los tres años no se registran cambios sustantivos en su --

distribución regional a excepción, quizás, de la disminución de la captación per cápita de la región Noroeste en 1980 y el aumento correspondiente a la de la región Norte. La signación regional del crédito, por el contrario, registra cambios de mayor significación a lo largo de la década. De los recursos captados en el nivel nacional, los bancos estuvieron obligados a observar tasas crecientes de encaje legal a lo largo del decenio: del 27.9 % en 1970, del 39.5 % en 1975 y del 41.5 % en 1980.

De estos datos se infiere que el incremento del encaje legal entre 1970 y 1975 fué utilizado como instrumento redistribuidor espacial del crédito, habiendo resultado especialmente beneficiadas las regiones periféricas adyacentes al Valle de México (Centro Oeste y Centro) y la región Sur y Sureste. Entre 1975 y 1980, en cambio, el aumento marginal en la tasa de encaje legal se orientó a consolidar la acumulación estatal, otorgando financiamiento preferencial a las regiones petroleras, en especial la Sur Sureste, y sacrificando las regiones Norte, Centro Oeste y Centro.

Una vez deducidas las reservas, el porcentaje remanente, constituye una disponibilidad efectiva de recursos para el financiamiento, directo a empresas y particulares por parte de la banca privada y mixta. La menor disponibilidad de este tipo de recursos afectó de manera clara su distribución: entre 1970 y 1975 se tradujo en una reducción del financiamiento directo al Valle de México y a la región Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango y Nueve León), dejando inalterada la posición de las demás regiones; entre 1975 y 1980 se acentuó aún más este proceso, al reorientarse el crédito hacia otras regiones como la Noroeste, la Centro Oeste, la Centro y a las regiones petroleras mismas (Golfo y Sur y Sureste).

La canalización de recursos privados adicionales a estas últimas regiones estaría mostrando el efecto espacial que indujo sobre la acumulación privada la reordenación sectorial en la acumulación estatal.

Pese a la reorientación descrita, no se alteró de manera fundamental la dirección de los flujos interregionales de capital, si bien tendieron a disminuir en intensidad.

El Cuadro 14 muestra la Tasa de Apropiación del Excedente Regional Vía el Sistema Bancario, en años seleccionados, es decir la proporción que cada región recibe (en financiamiento directo e indirecto) de los recursos que capta mediante el sistema bancario. Se observa que entre 1970 y 1975 no se alteraron de manera significativa tales flujos, no obstante que se reduce marginalmente la tasa de apropiación del Valle de México, se aumenta ligeramente la de sus dos regiones periféricas adyacentes (Centro y Centro Norte) y se acrecienta la de las regiones Sur y Sureste. Entre 1975 y 1980, en cambio, se reduce aún más la tasa de apropiación del Valle de México, se acrecienta considerablemente las de las regiones petroleras (Golfo y Sur y Sureste) y la de la región Noroeste, y de manera menos significativa la de las demás regiones periféricas lo que hace suponer que una parte mayor de sus recursos son invertidos ahora en su interior.

Pese a ello, el Valle de México continúa aún recibiendo el 36.4 % de recursos por encima de lo que capta en su interior y las regiones petroleras más del 100 %. En contraste, las regiones periféricas como las centrales dejan de recibir entre 15 y 45 % de los recursos financieros que captan en su interior. La región Norte, tradicionalmente superavitaria en este sentido, en 1980 dejó de recibir cerca del 45 % de los recursos que en su área fueron captados para el sistema bancario.

CUADRO 14. TASA DE APROPIACION DEL EXCEDENTE REGIONAL VIA EL SISTEMA BANCARIO PRIVADO Y MITO EN AÑOS SELECCIONADOS.

(Porcentajes)

Región	1970	1975	1980
Noroeste	49.9	47.8	92.0
Norte	123.3	123.1	56.7
Golfo	86.4	93.1	116.3
Centro Norte	45.5	52.4	58.2
Centro Oeste	68.9	91.0	84.4
Centro	64.3	85.0	85.4
Valle de México	163.3	151.8	136.4
Sur y Sureste	102.5	140.1	128.6
Nacional.	100.0	100.0	100.0

Tasa de apropiación = (financiamiento total - captación) x 100
Hernández Laos Enrique. La Desigualdad Regional. Siglo XXI. 1984.

En términos muy generales, lo expresado pone de manifiesto la relación entre las modalidades del crecimiento sectorial y las de acumulación estatal y privada, y los efectos de ambas sobre el crecimiento regional.

Hasta 1970, el dinamismo de la industrialización lleva a la concentración creciente de las actividades económicas, principalmente en el Valle de México; a partir de entonces se interrumpe esa tendencia, reproduciéndose en el nivel espacial el agotamiento del modelo tradicional de sustitución de importaciones y su suplantación, a partir de 1977, por el desarrollo basado en los energéticos. En este proceso queda en evidencia la inducción de "efectos impulsores" que acompañan a la reorientación sectorial de la economía y de la acumulación pública, los cuales tendieron a favorecer, a algunas regiones tradicionalmente periféricas.

Sin embargo, tales efectos no son generalizados, en la medida en que favorecen sobre todo a las regiones privilegiadas por la nueva estrategia sectorial, es decir, las regiones petroleras, sin beneficiar mayormente a las demás regiones atrasadas.

Se incluyen finalmente los datos estadísticos más actuales que confirman los flagrantes desequilibrios regionales que persisten en México hoy en día, muy a pesar de las medidas gubernamentales puestas en juego para su reversión, las cuales serán tema del siguiente capítulo de la tesis.

A continuación se presenta un pequeño análisis de los 4 estados del país menos desarrollados económicamente, basado en información obtenida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en los resultados de los Censos Económicos de 1986. Reafirmando con ello, la persistencia histórica de los desequilibrios regionales en México.

Los 4 estados del país menos desarrollados económicamente, en lo que se refiere a número de empresas, empleo y generación de ingresos son: Baja California Sur, Colima, Quintana --

Roos y Campeche. (22)

En estas entidades se localizan apenas des de cada cien empresas que existen en el país y se genera, en conjunto, solo el 1.73 % de los ingresos totales que se producen en la república, según las últimas estadísticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

No obstante, que las tres primeras entidades señaladas — cuentan con importantes recursos turísticos, y la última con grandes yacimientos petroleros, estos factores no se han convertido en catalizadores del desarrollo de actividades económicas en estas entidades, las cuales siguen dependiendo primordialmente de las transferencias federales.

El número total de empresas en esos cuatro estados asciende a 25 mil 164, es decir apenas el 2.3 % del total nacional que es de un millón 103 mil 286 unidades económicas (ver cuadro 20).

Baja California Sur cuenta con solo 4 mil 758 empresas, — el número más bajo en toda la república, le sigue Colima con 6 mil 450 empresas, Quintana Roo con 6 mil 728 y Campeche con 7 mil 198.

De acuerdo con la información obtenida en los Censos Económicos de 1986, dichas entidades registran en conjunto solo a 137 mil 600 personas empleadas, es decir, apenas el 2.2 % de los 6 millones 195 mil 200 personas ocupadas en las unidades económicas del país.

La generación de ingresos por parte de las unidades económicas de esas entidades registra todavía una proporción menor; solo 1.73 % del total nacional, ya que el año que se levantó el Censo (1985) solo generaron 639 mil 200 millones de pesos.

Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Campeche también se caracterizan por tener los índices de población más bajos de toda la república.

La población de esas entidades asciende a 303 mil habitantes; 413 mil, 373 mil y 573 mil; respectivamente.

(22) Secretaría de Programación y Presupuesto. Resultados operativos Nacionales de Censos Económicos 1986. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y Proyecciones de la población y de las entidades federativas. México. 1986.

Lo anterior significa que la población total de esas 4 entidades es casi seis veces inferior a la del Distrito Federal, a pesar de que tienen un territorio 121 veces más grande.

La población de esas entidades apenas representa el 2 % del total nacional, es decir que solo dos de cada cien mexicanos vive en una de esas entidades.

Baja California Sur tiene una extensión de 73 mil 475 - km², Colima de 5 mil 191 km, es decir, que en conjunto las entidades menos desarrolladas del país tienen 179 mil 690 km, que significa el 9.1 % de la superficie total del país.

En dicha superficie se asientan alrededor de 9 personas por kilómetro cuadrado, en tanto que en el Distrito Federal se asientan 6 mil 890 personas por km².

Asimismo, mientras que el Distrito Federal se concentran 147 empresas por kilómetro cuadrado, el promedio de esas entidades es de sólo una empresa y media por cada diez kilómetros cuadrados, de acuerdo con la información estadística elaborada por los técnicos del INEGI.

CUADRO 20. ENTIDADES MENOS DESARROLLADAS.

ESTADO	POBLACION	No. EMPRESAS	PERSONAL OCUPADO.	INGRESOS
Baja California Sur.	303,000	4758	29,700	149,400mls.
Colima.	413,000	6,480	32,800	119,600mls.
Quintana Roo	373,000	6,728	42,100	217,400mls.
Campeche	420,000	7,198	33,000	152,800mls.
Total 4 entidades.	1,509,000	25,164	137,600	639,200mls.
Porcentaje del total nacional.	20 %	2.3 %	2.2 %	1.73 %

FUENTE: Resultados Operativos Nacionales de los Censos Económicos 1986.

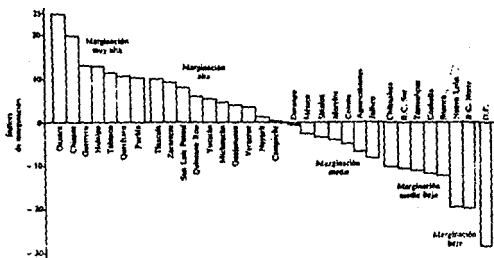
Elaboradas por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y Proyecciones de la Población y de las Entidades Federativas.

Así, observando y analizando las distintas regiones del país, las desigualdades se agudizan más y aparece una paradoja: las zonas más pobres y marginales del país son aquellas que cuentan con la mayor riqueza natural.

La regionalización de COPLAMAR, según el grado de marginalidad de los estados (ver cuadro 21), las regiones más marginadas son : Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), Centro Este (Hidalgo, Puebla y Tlaxcala), Centro Norte (San Luis Potosí y Zacatecas), Centro Occidente (Guanajuato, Michoacán y Querétaro), Golfo Centro (Tabasco y Veracruz) y Sureste (Campeche, Quintana Roo y Yucatán). En todas estas regiones existen recursos naturales susceptibles de explotarse e incorporarse a la producción, sin embargo, están siendo sustituidos e destruidos cotidianamente.

Por ejemplo, en las zonas del Pacífico Sur, Golfo Centro y Sureste, que corresponden al trópico del país, se encuentran las selvas más ricas y exuberantes (alta y mediana), ecosistemas que contienen un enorme potencial de satisfactores. Dentro de estas regiones los estados más marginados son : Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Guerrero. En los tres primeros se localizan las áreas de selva más importantes : La Lacandona y el Uxpanupa.

CUADRO 21. GRADOS DE MARGINACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR ESTRATOS.



FUENTE: COPLAMAR. 1982.

Además todos ellos cuentan con muchos otros ecosistemas: bosques mesófilos, templados, manglares, tierras inundables, etc. En estos estados se podrían llevar a cabo importantes programas de desarrollo a partir de esos recursos y de la enorme — tradición cultural indígena sobre el uso y manejo de los recursos.

Sin embargo, la destrucción y transformación de estos recursos está siendo más rápida que su posible incorporación a la producción. En Tabasco por ejemplo, las selvas ocupaban el 47.7 % del territorio del estado, hoy solo quedan el 8.6 % de selvas, 1.1 % de manglares, 1.5 % de sabanas, 7.2 % de pantanos, 19.2 % de selvas perturbadas, 16.7 % de tierras agrícolas, mientras que la ganadería ocupa el 45.1 %.⁽²³⁾

Aparte del problema que significa el mal uso del recurso se añade el de su distribución. Incluso con esta forma de explotación del recurso, si la distribución fuera igualitaria, — las desigualdades regionales no tendrían porque ser tan profundas.

En las regiones de marginación "muy alta" y "alta" — se produce, entre muchas otras cosas, el 53 % de la producción nacional de maíz (tan solo Chiapas aporta el 20 % de esta región y el 10 % nacional) y el 45 % del frijol.

En las zonas de marginación "media", "media baja" y "baja" se produce el 47 % restante de maíz, sin embargo, solamente entre los estados de México y Jalisco se produce el 29% dejando sólo un 17.7 % para los demás estados que ocupan el 33 % de las tierras cultivables del país.

Algo semejante ocurre en lo referente a la explotación económica de la cosecha y de la madera. Las regiones más marginadas aportan el 48 % del valor de la cosecha nacional y el 39 % del de la madera.

Es así que los estados más marginados son los que se dedican a las actividades agrícolas, en particular los cultivos temporales y maiceros.

(23) Telado Victor. "La cuestión Ecológica: La Nación entre el Capitalismo y la Naturaleza". Ecológica y Recursos Naturales. México. Editorial. Comité Central del PESUM. México. 1983.

La población económicamente activa empleada en las actividades primarias es mucho mayor en el caso de las regiones más marginadas (Chiapas tiene el 72 % y el D.F. sólo el 2 %).

A pesar de su marginación, estos estados desempeñan un papel fundamental en la producción de alimentos y de materias primas. Si además de una equitativa distribución de la riqueza se incorporan a la explotación nuevos ecosistemas potencialmente productivos, se lograría que los estados más marginados desarrollaran una autoproducción de alimentos y vivienda, se generaran empleos, se extrajeran materias primas que, con la instalación de agroindustrias, podrían procesarse e incorporarse al mercado nacional e internacional. Además con apoyo del Estado se podrían cubrir otras necesidades básicas, como educación, salud, transporte, etc.

De esta forma se transitaría hacia la autosuficiencia e independencia regional y nacional.

Sin embargo, dada que la inversión nacional, pública y privada, ha sido muy baja, como resultado de la descapitalización de las empresas, la autoridad gubernamental, la falta de financiamiento bancario y el desvío de los recursos para cubrir el servicio de la deuda externa, por lo que el crecimiento económico del país será complicado y el " fantasma " de los programas inconclusos vuelve a aparecer en los inicios de este sexenio.

Esta situación obliga a revertir el resago sufrido por la inversión a lo largo de la administración de Miguel de la Madrid, ya que al cierre de 1988 se encontraría en su nivel más bajo de los últimos 34 años según datos estadísticos de la Secretaría de Programación y Presupuestos y del Banco de México, reclasificados por los análisis empresariales, indicando que la inversión nacional respecto al Producto Interno Bruto (PIB), representó en 1954 el 15.9 %; en 1970 el 20 %; en 1982 el 21 % y para 1988 representará el 15 % del PIB, justamente una cifra menor a la de hace 34 años. (ver cuadro 22)

CUADRO 22. CRECIMIENTO ECONOMICO E INVERSION 1954-1988.

Concepto	1954	%	1970	%	1982	%	1988
Crecimiento Económico.							
PIB Total. +	154.2	6.8	444.4	6.1	903.8	-0.6	870.0
PIB per Hab. ++	5.0	3.7	8.9	2.8	12.4	-2.7	10.5
Inversión-PIB.	15.9		20.0		21.1		15.0
Inversión Pub. en Infraestructura-PIB.	4.1		4.9		5.5		2.0

+ Miles de millones de peses de 1970.

++ Miles de peses de 1970.

FUENTE: Elaborada con datos de Banxico, S.P.P. y S.H.C.P.

Le verdaderamente preocupante en este caso, es que la inversión pública canalizada a la formación, mantenimiento y expansión de la infraestructura, respecto al PIB, también sufrió una drástica caída, toda vez que en 1988 apenas representará el 50 % de lo que invirtió en 1954 en términos reales, dando por hecho que lejos de poder hablar de un crecimiento para atender las necesidades de los diversos sectores, se ha retrocedido y ello puede crear "cuellos de botella" que compliquen el avance de los próximos seis años.

En el sexenio que terminó, la inversión pública sectorial sufrió una reducción importante respecto al PIB, a pesar de la insistencia de las autoridades, de que no se afectaría renglones estratégicos e prioritarios.

La realidad fue otra, sin excepción, todas las actividades productivas en que participó el Estado registraron ajustes a la baja en los recursos de capital destinados a las inversiones. De esta forma, el desarrollo rural, regional y ecológico; pesca; social, que incluye la educación, salud y seguridad; comunicaciones y transportes; comercio y abasto; turismo; energéticos; industrial y administración; registraron un descenso de 8.5 % en promedio en 1982, a 5.0 % en 1988, lo cual es preocupante por los daños irreversibles que puedan darse a nivel regional y nacional.

3.3.-El Desarrollo Económico y el Equilibrio Regional una meta a alcanzar-

Se reconoce que el desarrollo económico es el tema más importante de la política de los pueblos en torno al cual giran, frecuentemente los programas de gobierno. Ocuparse del desarrollo económico, y de su difundida variante el subdesarrollo, implica reflexionar sobre aspectos sociales y políticos interrelacionados, y sobre los aspectos de marginalidad, pobreza, bajos ingresos, dependencia y explotación. Los diversos enfoques utilizados para ubicar a un país en un determinado nivel de desarrollo hacen énfasis en variables distintas: la distribución del ingreso y el empleo; la producción industrial y agrícola, el equilibrio financiero y la balanza de pagos, y el peso específico en la economía del sector servicios.

Aún cuando todos estos fenómenos presentan aspectos críticos en la problemática del subdesarrollo, en las últimas dos décadas se ha estudiado amplia y sistemáticamente un nuevo problema, nos referimos al problema del desarrollo y equilibrio regional.

Dentro de la concepción que se tiene actualmente del desarrollo económico, el término industrialización tiene un lugar central. Se manifestó una clara tendencia a identificar el crecimiento industrial con el desarrollo, en especial después de la segunda guerra mundial.

Y en el caso de México, país en proceso de desarrollo económico esta tendencia creó desequilibrios muy importantes hacia el interior del aparato económico, en el ámbito urbano y regional, generó un proceso industrializador desordenado y arbitrario y se crearon graves problemas estructurales en la economía regional, obstaculizando el futuro desarrollo del país.

Dichos problemas tales como (agricultura estancada y deficitaria, alta concentración del ingreso, ahorro interno insuficiente, aumento de la inversión extranjera que crece concentrada y sin dirección, altos niveles de actividad industrial concentrada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, dispersión de la población en gran parte del territorio, etc.) los cuales ya hemos

analizado en círculos interiores.

La ausencia de la variable regional en el arte de las políticas industriales, se ha manifestado desde la década de los veinte y ha continuado agravando la concentración de tipo sectorial urbano y regional, hasta nuestros días.

Sin embargo, es importante que se lleve al pronto de corregirlas, so pena de frustrar las aspiraciones de nuestro movimiento revolucionario que tantos sacrificios implica.

Para lograr esta meta, de mantener una economía que use plenamente su capacidad productiva, la política económica cuyo objetivo es programar el desarrollo, dispone de un elemento valioso, el ordenamiento sistemático de medios y fines, que un plan formal de desarrollo económico suministra y asegura.

En el programa global de una política de desarrollo, la planeación permite dar forma al modelo de economía que se desea lograr, ya que la flexibilidad que puede tener la planeación le permite adoptar objetivos y características propias de acuerdo con la situación económica sobre la cual actúa.

En México, la planeación debe concebirse como un instrumento de transformación que amalgame los objetivos sociales y culturales con los económicos, para alcanzar sus objetivos, ya que el incumplimiento de las proyecciones de un plan resulta en esfuerzos incompletos y efectos contraproducentes. El futuro del país requerirá redoblar sus esfuerzos para poder continuar el desarrollo económico a un ritmo satisfactorio; y sea meta prioritaria lograr su equilibrio regional. Para ello se deberá tener más cuidado en el manejo de los recursos naturales, humanos y de capital, lo que implica la puesta en marcha de una planeación global, sectorial y regional, consistente, realista y efectiva para la justa-distribución de los frutos de un progreso cada vez más acelerado.

CAPITULO IV.

POLITICAS, ACCIONES E INSTRUMENTOS TENDIENTES A LA CORRECCION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

- 4.1 Los intentos aislados en el periodo 1940-1970.
- 4.2 Los programas nacionales de Planeación Regional periodo de 1970-1976.
- 4.3 La Institucionalización de la Planeación Regional en el periodo 1976-1982.
- 4.4 Medidas puestas en marcha en el periodo de 1982-1988 para combatir los desequilibrios regionales.

POLITICAS, ACCIONES E INSTRUMENTOS TENDIENTES A LA CORRECCION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

4.1.- Los intentos aislados en el periodo 1940-1970.

Las primeras experiencias en terne al desarrollo regional en nuestro país se dieron en el decenio de los cuarenta y estuvieron circunscritas en los intentos por desarrollar algunas regiones 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 regionales 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 formulación y ampliación de nuevos centros de población. Así tenemos que en Diario Oficial del 24 de abril de 1947 se anuncia 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, localizada principalmente en el estado de Veracruz pero con afluentes en Tabasco y Oaxaca.

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 drenaje y sanitarios, introducción de agua potable, desecación de aguas pantanosas, campañas para controlar plagas de insectos, etc. Otras funciones relacionadas incluyen la construcción de puentes y canales navegables, caminos, comunicaciones ferroviarias, telégrafos y otras comunicaciones.

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

Al igual que la anterior, fueron creadas otras comisiones hidroeléctricas en México entre las que destacan : La Comisión de Tepalcotepec (1947); La Comisión de 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 hidroclógicas son consideradas 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" e "al interior de las regiones".

Dichos proyectos estaban 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 hidroclógicas 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 hidroclógico regionales.

Sin embargo, señalan que "los proyectos en cuencas hidroclógicas han logrado poco como una estrategia para lograr la descentralización económica e para reducir la corriente de emigrantes hacia las zonas urbanas". (24)

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

(24) Barkin, David. King Timothy. "Desarrollo Económico Regional" (Enfoque por cuencas hidroclógicas de México). Editorial Siglo XXI, México, 1970. pág. 104.

nacional en su conjunto, no podrían sostener y desarrollar a la población regional y local en términos económicos y sociales. Al mismo 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 dio la subordinación de la región periférica a la región central del país, ya que mediante la creación de las cuencas hidroeléctricas se fortaleció 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." (25)

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." (26)

Por otro lado, es conveniente hacer notar que la función de estos programas regionales en cuencas hidroeléctricas fue meramente ejecutiva abarcando muchas actividades por lo que paulatinamente cubrieron diversas acciones sectoriales suplantando también a los gobiernos locales, lo que originó fuertes presiones políticas que llevaron a su disolución en el sexenio 1976-1982 con excepción de la Comisión del Papaloapan y de la

(25) Barkin, David. "Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional". Op.cit. pág. 162.

(26) Ibidem. pág. 104.

Comisión del Valle de México, ésta última concentrada a la programación hidráulica básicamente.

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

Paralelamente a la creación de las cuencas hidroeléctricas se han venido gestando en México una serie de acciones consideradas de desarrollo regional. En parte, dichas acciones gubernamentales han sido casi siempre de carácter sectorial y han estado dirigidas esencialmente a estimular la industrialización y el sector agropecuario desarrollado, ello sin duda influyó notoriamente en la contrastante organización territorial de la población y las actividades económicas.

Entre las principales medidas gubernamentales impuestas en este período destacan las siguientes :

a) Leyes de Exención Fiscal Estatal para la Industria.

Estas leyes están vigentes en las entidades desde 1940, y conceden diversas exenciones por períodos que varían entre 10 y 30 años, dependiendo de la entidad y de la actividad productiva. El Distrito Federal, algunos municipios continguos y el Estado de Nuevo León no les otorgan. La exención de impuestos se derogó en 1954 en el Distrito Federal, sin extender la medida al Estado de México.

Las exenciones fiscales seguramente representaron un sacrificio económico para el gobierno, y por otra parte no lograron estimular la actividad económica industrial estatal de manera significativa.

Es probable que las exenciones beneficiaran a unos pocos industriales promoviendo la concentración del ingreso en las localidades. Por otra parte, y quizás el efecto más negativo de estos programas, fue que no lograron detener la afluencia de industriales hacia el Distrito Federal y áreas vecinas; lo cual resulta lógico si observamos que per-

cada peso sacrificado vía exenciones fiscales, se invirtieron miles de ellos en inversiones de infraestructura educativa, energética, industrial y urbana en la capital de la República. Salta de manera evidente la acción concentradora de esta política.

b) Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

La promoción industrial se impulsó a través de esta ley, que estuvo vigente de 1941 a 1975, 34 años en que se estructuró el perfil concentrado y caótico de la industria en la ciudad de México.

Esta ley otorgó exenciones por periodos de 5, 7, y 10 años a las industrias nuevas y a las que consideraban necesarias o estratégicas para el desarrollo económico del país. Su aplicación fue general en todo el país, sin exceptuar la zona central del Distrito Federal.

Evidentemente esta ley benefició la industrialización del país, pero ésta se dio de manera arbitraria, al no responder a un programa racional de ocupación territorial o a una forma descentralizada, ya que de las 737 empresas que recibieron incentivos bajo esta ley en el periodo 1940-1964, más del 70 % corresponden a la región Central, y de éstas, la mayoría está en la Ciudad de México. (27)

Ahora bien, además del sacrificio fiscal, ¿cómo se pudieran medir los costos indirectos (desecenasmas) que generó la concentración industrial y la distorsión en el establecimiento y crecimiento de los centros urbanos que a su vez determinaron la estructura del mercado y consecuentemente la orientación futura del desarrollo industrial al verse muy influenciado por las demandas de la población con ingresos altos. Esta ley privilegió, por razón natural, a las empresas grandes y medianas que no contribuyeron a dar ocupación en los niveles deseados, y que se incrustaron en ac-

(27) Unikel Luis. El Desarrollo Urbano de México.
El Colegio de México. Op.cit.
pág. 311.

tividades manufactureras altamente dinámicas y lucrativas (con niveles altos de inversión extranjera) cercanas a los grandes centros de consumo de las zonas urbanas. En síntesis, esta acción concentró geográficamente la actividad industrial y contribuyó a la concentración personal y regional del ingreso. Esta política de manera abierta y consciente privilegió la ubicación industrial en el área Metropolitana de la Ciudad de México.

c) Comisiones de Cuencas Hidrológicas.

Iniciadas en el año de 1946, esta fue una de las acciones más ambiciosas en el período. Pretendía, mediante la planeación directa, desarrollar las cuencas hidrológicas localizadas fuera de la mesa central del país, tomando como elemento motriz un proyecto hidrológico. ⁽²⁸⁾ A pesar de su importancia, desde el punto de vista de las desigualdades regionales y la concentración económico-demográfica en la Ciudad de México, el programa no tuvo ningún éxito. Por el contrario, considerando que para seguir creciendo una ciudad e región requiere de la expansión territorial del sistema económico, ocurrió que en buena medida el desarrollo de las cuencas hidrológicas estimuló el crecimiento industrial de las principales ciudades.

d) Créditos a la Pequeña y Mediana Industria.

En 1953 se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria que se preponía explícitamente dar preferencia a este tipo de empresas que se establecieran fuera de la Ciudad de México y Monterrey. ⁽²⁹⁾ No obstante, en los 10 primeros años de funciones, otorgó el 58 % de los créditos a empresas del Distrito Federal y posteriormente en 1970, absorbía el 52 % de tales créditos junto con el Estado de México.

e) Programa Nacional Fronterizo.

Este programa fue vigente de 1961 a 1972, año en que fue

(28) Garza Gustavo. Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano Regionales en México. El Colegio de México. pág. 163.

(29) Ibidem pág. 163.

sustituido por otro organismo de naturaleza similar. De 1961 a 1964 el programa que se dedicó a mejorar la imágen física de las principales ciudades fronterizas, con apoyo en los planes reguladores. Los diversos incentivos que ofreció este programa a los empresarios norteamericanos para el establecimiento de maquiladoras del lado mexicano, fue beneficioso para ambos lados de la frontera, pues logró la ocupación a 41,000 personas en el último año de su existencia. Administrativamente, el Programa Nacional Fronterizo termina en 1972, año en que fue sustituido por otro organismo de naturaleza similar.

f) 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 construida en México para la localización de industrias. Ciudad Sahagún tiene, a más de un cuarto de siglo después de su creación, prácticamente el mismo número de empresas fabriles que en sus inicios. En el caso de los parques se construyeron únicamente 4 entre 1950-1960. En el decenio 1960-1970 se realizaron 14, aunque con un desafortunado cambio en el espíritu del programa al permitir que 12 fueran privados. ⁽³⁰⁾ La localización de estos distorsionó completamente los objetivos del programa, pues se localizaron según criterios de mercado. Así, se permitió el establecimiento de 3 parques en el mismo Distrito Federal que centenan el 95 % del área total de los 14 parques construidos en el decenio. Estas "inexplicables" distorsiones de los programas significaban que su efecto real ha sido completamente contraproducente de acuerdo con los

(30) Idem. pág. 164.

propósitos para los que fueron creados.

El período 1940 a 1970 se caracteriza entonces, por políticas de carácter urbano-regional que siendo o no planteadas con objeto de estimular el crecimiento de las regiones menos desarrolladas del país y contribuir a la descentralización económico-demográfica de la Ciudad de México resultaron inefectivas y, lo que es peor contraproducentes.

Descartando la hipótesis de que esto sea resultado de la "poca experiencia" o "ignorancia" de sus ejecutores, se concluye que el interés real del Estado mexicano ha sido básicamente sectorial y que sólo políticamente introduce metas de tipo territorial. En otras palabras, la prioridad principal fue el desarrollo industrial, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales, ni reparar en las implicaciones futuras de estos fenómenos.

Adicionalmente y lo que puede ser determinante, porque la principal fracción de la burguesía industrial se localiza en el Valle de México y el proceso de concentración favorece sus intereses. No será hasta que el Estado mexicano asuma la responsabilidad política e histórica de contravenir dichos intereses y establezca los mecanismos necesarios para lograr una mayor racionalización de la distribución territorial económico-demográfica, cuando se pueda iniciar un proceso de descentralización industrial significativa.

4.2.-Los Programas Nacionales de Planeación Regional periodo de 1970-1976.

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

La estrategia de " desarrollo compartido " consideraba-- necesario para alcanzar sus objetivos globales (redistribu-- ción del ingreso, creación de empleos, reducción de la depende-- cia externa, fortalecimiento del sector público, etc.) estable-- cer una política concreta en materia de planeación urbano-- regional.

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

a) Comisión Nacional de Zonas Áridas (5 de diciembre de 1970).

Esta comisión se crea con el objeto de auxiliar a las zo-- nas áridas del país que, por carecer de sistemas de riego y tener una precipitación pluvial escasa, se hallan impedidas de obtener cosechas costeadas y éstas, en el 50 % de los-- casos, suelen perderse. Una vez que la Comisión identificara la totalidad de dichas áreas en el país, evaluará sus recur-- sos humanos y naturales y conocerá sus principales caracte-- rísticas económicas, promoverá la coordinación de las in-- versiones de las diferentes dependencias públicas en ellas y organizará la comercialización de sus productos con la participación directa de los habitantes. El 9 de abril de 1973, por decreto presidencial se amplían las facultades de la Comisión para adecuarlas a la Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de mayo de 1972. Con esto se le faculta para crear y organizar empresas industriales que aprovechen los productos de las zonas, así como establecer centrales de-- maquinaria en apoyo a los cultivos agrícolas de los núcleos agrarios. (31)

(31) Idem. pág. 164.

- b) Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres -- (11 de mayo de 1972).

Las localidades mexicanas de la franja fronteriza norte, su plen los requerimientos de un gran número de mercancías en las ciudades norteamericanas, así como un porcentaje considerable de su población económicamente activa labora en ellas. Con el propósito de estimular la producción y comercialización de artículos de origen interno en la frontera norte para sustituir importaciones, explotar los recursos naturales, fomentar la exportación de artículos manufacturados y agropecuarios y aumentar el empleo e ingresos de los habitantes de la región, fué creada esta Comisión. Se integró con representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y, Agricultura y Ganadería con el propósito específico de investigar, estudiar y formular programas para acelerar la integración económica de la frontera norte con el resto del país.

- c) Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971) El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización inició en 1971 este programa con el objeto de crear nuevos centros de población rural dotando de parcelas de cultivo a campesinos sin tierra. Se pretendía mejorar los ingresos de la población rural para arraigarlas en el campo, evitar su migración a las ciudades y expandir la economía de mercado.
- d) Programa para la promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-NAFINSA (1971). Este programa derivado del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales, se creó con el objeto fundamental 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 disminución de las desigualdades regionales. Hasta 1981 sólo existen 533 empresas en operación en todas las ciudades industriales construídas por el Programa.

- c) Decretos de descentralización industrial (1971-1972).
Estos decretos fueron establecidos con el propósito de estimular la descentralización industrial por medio de incentivos de tipo fiscal. Para este fin se dividió al país en tres zonas :
- La I incluía las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara a las que no se otorgaba, por supuesto, incentivo alguno.
 - La II estaba constituida por un grupo reducido de localidades cercanas al área metropolitana de la ciudad de México y de Guadalajara (Lerma, Toluca, Cuernavaca, Jiutepec, — Cuatlacingo, Puebla, Cholula, Tlaquepaque, Zapopan y Querétaro).
 - La III se conformaba por todo el resto del país. Para esta última zona se ofrecían estímulos fiscales para nuevas empresas del 60 % al 100 % de impuesto de importación de maquinaria, del impuesto del timbre, del impuesto sobre ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y — del impuesto sobre ingresos mercantiles. (32)
- f) Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Acuerdo Presidencial de 1971).
Este proyecto de desarrollo 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 fue satisfacer la creciente demanda de acero en el país, pero se planteaba como propósito mediano construir un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente con el consumo del acero. Este proyecto aún está en su etapa intermedia, aunque ya funciona la planta siderúrgica.
- g) Régimen de Maquiladoras (1965 y 1972).
Este programa originado en 1965 y ampliado en 1972, tiene por objeto estimular el establecimiento de empresas maquiladoras extranjeras en todo el territorio nacional (exp-

(32) Idem. pág. 165

to en las áreas de alta concentración) y, principalmente, en la franja fronteriza. Se persigue desarrollar la zona fronteriza y contribuir a la disminución de las desigualdades regionales.

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

La región del Istmo de Tehuantepec que comprende parte de los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco es la zona más angosta del país entre el Golfo de México y el Océano Pacífico. La existencia de los puertos de Coatzacoalcón y Salina Cruz unidos por el ferrocarril permiten el transporte interoceánico, lo que junto con los bastos recursos naturales de la región hacen que tenga un considerable potencial de crecimiento. Es precisamente con el objeto de estimular el desarrollo del Istmo mediante el aumento de la explotación de los recursos naturales agropecuarios, forestales y el fomento de la industria de transformación que se creó esta Comisión Coordinadora, que desaparece el 11 de mayo de 1977.

- i) Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) (1973).

La Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de la Presidencia coordinó al PIDER que tuvo como objetivo principal el apoyo financiero para estimular el desarrollo agropecuario y arraigar a la población campesina. La programación del gasto federal de las diferentes dependencias se aplicó a un conjunto de 100 regiones identificadas como posibles de desarrollo agrícola habiéndose invertido alrededor de 7 mil millones de pesos hasta 1976.

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

Creada para promover las actividades turísticas y el comercio e industrialización de la pesca. Participan en ella ocho Secretarías de Estado, dos Departamentos del Sector Público Federal y el Gobierno de la entidad. La Comisión desaparece el 11 de marzo de 1977 y se crea en su lugar la Co-

misión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California, actualmente en funciones.

k) Centros Coordinadores Indigenistas (1973).

El 4 de diciembre de 1945 se crea el Instituto Nacional Indigenista, como organismo descentralizado del gobierno federal. Desde la fecha y hasta 1973 se establecen por decreto-presidencial 24 Centros Coordinadores Indigenistas. A partir de 1973 se crean 60 nuevos centros de acción administrativa del propio instituto contándose con un total de 84 en la actualidad. Los Centros tienen como función básica la atención regional e integral de los problemas que afrontan las comunidades indígenas del país en materia agraria, jurídica, económica y educativa.

l) Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES) (1971-1975).

Coordinados por el gobernador de cada entidad federativa-- estos comités tienen como función general promover el desarrollo socioeconómico de los estados. Funcionan con base en los programas de inversión pública federal a nivel de estados de la República. Adicionalmente los COPRODES coordinan las acciones de las diversas dependencias del gobierno federal y elaboran planes estatales de desarrollo económico. (33)

m) Ley General de Población (1973).

El objeto fundamental de esta ley fue 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 este objetivo en 1974 se creó el Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

n) Comisión Nacional de Desarrollo Regional (enero 1975).

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.

(33) Idem. pág. 166

Su función básica es la preparación de Planes de Desarrollo en regiones constituidas por dos o más estados de la República. Se elaboró una regionalización de nueve regiones y con base en ésta se intentaba introducir la variable territorial en las políticas económicas de naturaleza sectorial para que existieran congruencia entre las políticas urbano-regionales y las de desarrollo económico global.

o) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (diciembre de 1975).

Esta ley señala la necesidad de 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 de terminando usos de 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. (34)

p) Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

Este periodo termina con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país en materia de planificación territorial al promulgarse, en mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley se propone como objetivo general 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 descansarfa la planificación futura del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal.

En resumen, el periodo de 1970 a noviembre de 1976 se caracteriza por una multiplicación de las medidas urbano-regionales y un marcado interés del Estado mexicano por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territori-

(34) Idem. pág. 166

es imposible hacer una evaluación de todas estas acciones, pero concuerda con la conclusión de Unikel y Lavell cuando afirman que los efectos de gran parte de estas políticas fueron diferentes de los objetivos propuestos. Por ejemplo en el caso de los decretos de descentralización industrial de 1971 y 1972. Estos presentaban una zonificación tan agregada que en las zonas de impulso II y III se concentraban algunos municipios integrantes o periféricos de las zonas metropolitanas de Guadalajara y ciudad de México.

Esta situación tendía a acentuar la concentración económico-demográfica de las principales metrópolis del país al estimular el crecimiento de su periferia, resultando una medida contraproducente.

1.1.- La Institucionalización de la Planificación Regional en el Período 1976-1982.

Para 1977 el país tenía un sistema urbano de alrededor de 230 ciudades con cerca de 31.2 millones de habitantes y con un PIB en el sector agropecuario inferior al 10 % del total nacional. Se reflejaba nítidamente su nuevo perfil urbano-industrial y en base al desarrollo alcanzado con las políticas territoriales del período anterior, se formaliza institucionalmente un sistema nacional de planificación urbana cuyas principales acciones se enlistan en este punto. En rigor, el período analizado principia en diciembre de 1976 bajo la nueva administración pública.

a) Convenios Unicos de Coordinación (6 de diciembre de 1976).

Se establecen estos convenios 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 a los problemas regionales por medio del fortalecimiento de las finanzas estatales y la participación de los gobernadores en las tareas de planificación del desarrollo. (35)

b) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (29 de diciembre de 1976).

Bajo una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó al inicio del régimen del presidente José López Portillo la SAHOP.

Constituiría el eje central del sistema de planificación urbana nacional pues se encargaría de formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos, esto es, el nivel interurbano (ordenamiento del territorio) y al intrurbano (ordenamiento de la estructura urbana). (36)

c) Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (21 de enero de 1977).

En consideración a la existencia de comunidades marginadas

(35) Idem. pág.167

(36) Idem. pág.167

del sistema económico social mexicano que requieran acciones inmediatas para su mejoramiento, se creó COPLAMAR. Esta unidad de coordinación funciona dentro de la presidencia de la República en 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 por parte de las dependencias y entidades de la administración.

d) Comisión Nacional del Desarrollo Urbano (16 de junio de 1977).

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.

Considerando que la problemática urbano-regional requiere de enfoques multidisciplinarios y de la participación de todas las dependencias relacionadas con la materia, el 16 de junio de 1977 entra en funciones la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Su objetivo es, precisamente, ser el instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre los distintos organismos públicos relacionados con lo urbano-regional.

En términos generales sus funciones son las de definir, proponer lineamientos de política y vigilar los programas específicos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que en esas fechas se estaba elaborando. Se constituyó de manera permanente por 10 subsecretarios y siete directores de organismos descentralizados de dependencias relacionadas con los asentamientos humanos. Es presidida por el secretario de la SAROP.

- e) Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF) y Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (COPRODEF) (22 de junio de 1977).

Con base en la necesidad de programar las acciones encaminadas a impulsar el desarrollo de las franjas fronterizas norte y sur y las zonas libres, se crean estos dos organismos que sustituyeron a la Comisión Intersecretarial que sobre la frontera norte venía funcionando desde 1972. Sus propósitos generales continuarían siendo el impulso a la sustitución de importaciones; el fomento de exportaciones; mejorar las condiciones socioeconómicas de las ciudades fronterizas; fomentar las actividades agropecuarias; y apoyar la producción y distribución de mercancías para el mercado local. La CODEF se integrará de manera permanente por los subsecretarios de seis secretarías relacionadas con los objetivos propuestos, el coordinador general de la COPRODEF y por el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las funciones específicas de la CODEF son : recabar información, preparar y formular un Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, así como determinar la forma en que será ejecutada por cada dependencia.

- f) Plan Nacional de Desarrollo Urbano (12 de mayo de 1978). La Dirección General de Planeación territorial de Asentamientos Humanos coordinó, por intermedio de la SABOP, la realización del plan en el cual participaron prácticamente todas las dependencias de la Administración Pública Federal. De enero a marzo de 1977 se realizó un proyecto de Plan que se discutió internamente en la SABOP, con los organismos que tienen conexión directa con el sector y con los especialistas en la materia.
- En enero de 1978 se puso a consideración del Presidente de la República y; después de su análisis en las dependencias del sector público, se aprobó el 12 de mayo de 1978.

g) Programa de Acción Concertada.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano jerarquizó los aspectos de mayor importancia para las políticas de ordenamiento del territorio. Para este diseñó un conjunto de programas de acción concertada en los que participarían de más sectores a la vez. A continuación se presentan los programas realizados.

. Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (16 de enero de 1978).

Considerando que los desequilibrios regionales existentes son provocados en gran medida por la concentración económica en la ciudad de México; la mayor escasez de servicios públicos en el resto de las ciudades; y la necesidad de lograr un mejor aprovechamiento y distribución de los recursos naturales y humanos, la SAHOP junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formularon un Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en enero de 1978. 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 e inversión públicas. 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.

. Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAP) (2 de febrero de 1979).

Este programa tiene como propósito desalentar indirectamente el crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México otorgando estímulos fiscales, tarifarios, credi-

ticias 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". El PRODETAP fue antecedido por un decreto del 29 de diciembre de 1978 que otorgaba un descuento del 30 % en el precio oficial de los energéticos para la zona I.

Posteriormente el 6 de marzo de 1979, se decretaron estímulos por ramas industriales con el fin de estimular la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria.

- Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales (8 de octubre de 1979).

Como instrumento de la política de descentralización se plantea el desarrollo industrial de cuatro puertos que se supone ofrecen condiciones potenciales para su desarrollo: Tampico, Coahuila de Zaragoza, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz. Los objetivos de este programa son : priorizar la dotación de infraestructura y equipamiento urbano; integrar a los puertos en el sistema urbano nacional; y, fijar zonas y prioridades geográficas para apoyar la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para el desarrollo de las actividades industriales.

- Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Zona Prioritaria de la Costa del Golfo e Istmo de Tehuantepec.

Esta zona comprende trece municipios en el estado de -- Chiapas, 41 en Oaxaca, 12 en Tabasco y 22 en Veracruz. A -- partir de un diagnóstico simple y general de la estructura económica, de la población, y de los recursos naturales se plantean las siguientes "acciones" del sector asentamientos humanos :

- a) Normar, administrar la reserva territorial; cuantificar la disponibilidad, regular los usos del suelo para el es

pacie urbana, la explotación de los recursos naturales-- para la industria, actividades agropecuarias y pesqueras etcétera.

- b) Aplicar reglamentos para prevenir y controlar la contaminación atmosférica y de las aguas.
- c) Programar el mejoramiento, ampliación y apropiamiento de los servicios públicos, culturales, educativos y la vivienda.
- d) Los organismos locales y federales responsables de otorgar licencias para construcción y detección de servicios se actuarán fuera de las áreas definidas como aptas para uso urbano.
- e) Se redensificará el uso del suelo urbano en los centros de población y se orientará su crecimiento de acuerdo con las aptitudes del suelo.
- f) Se promoverá y promoverá la aplicación de la inversión pública y privada en aquellas áreas determinadas para el crecimiento de los centros de población.

A nivel estratégico, finalmente el plan establece la "necesidad de desarrollar programas operativos que permitan entender en forma integral los problemas que inciden en el desarrollo urbano de las ciudades de las zonas prioritarias". Se planteó así la realización de 18 programas como, por ejemplo el de descentralización territorial de la administración pública federal (PRODETAP), el de descentralización de la educación superior (PROEDUC), de la salud especializada (PRODESAL).

. Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Oaxaca.

Siguiendo la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el plan del estado de Oaxaca contiene cuatro niveles : I Nivel Normativo; II Nivel Estratégico; III Nivel de Corresponsabilidad Sectorial; IV Nivel Instrumental. Dentro del nivel normativo se incluye el diagnóstico, pronóstico y se formulan los objetivos del plan. Los otros tres niveles corresponden, fundamentalmente, a la esfera estratégica y señalan políticas, instrumentos y acciones.

para su realización.

El diagnóstico está constituido por una presentación simple y descriptiva de los aspectos geográficos y demográficos -- del estado. Una parte igualmente monográfica de los sectores que constituyen su estructura económica, así como una descripción de la infraestructura y los servicios principales. El pronóstico se limita a hacer extrapolaciones lineales y aritméticas de la población y de los renglones de la infraestructura, sin plantearse escenarios alternativos donde se establezcan las políticas requeridas para realizarlos. Finalmente a nivel estratégico señala la existencia de los Programas de Acción Concentrada entre el Estado y la Federación, los Programas de Acción Concentrada del Estado y los Programas del Sector de Asentamientos Humanos. Para la ejecución del plan señala la corresponsabilidad sectorial en la canalización y orientación de las inversiones de las diferentes secretarías y dependencias. No se contemplan recursos adicionales.

h) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDU-DF) (1980).

Para su elaboración y estructuración se utilizan los cuatro niveles de la metodología de la SAHOP: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental.

En el nivel normativo parte de un marco de referencia sobre la situación actual de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) para, dentro de ella, ubicar la problemática específica del Distrito Federal. Señala como causas que determinan la concentración económica en la ciudad de México, a las siguientes: para que la industria aproveche al máximo la infraestructura; la cercanía del mercado; la disponibilidad de fuerza de trabajo, de servicios y de transporte; el predominio del grupo urbano como determinante en la toma de decisiones que lo favorezcan, por ser el asentamiento del poder político de la nación.

En la parte demográfica se presenta la dinámica y la distribución espacial de la población. El diagnóstico y pronóstico del plan se realizan con base en nueve características: población; suelo y reservas; vivienda; infraestructura hidráulica, vialidad y transporte; equipamiento urbano; medio ambiente emergencias urbanas; y participación de la comunidad.

La parte normativa concluye con los objetivos y Políticas generales del plan. Señala cuatro objetivos generales :

- a) Ordenar y regular el desarrollo del área urbana del Distrito Federal;
- b) Prevenir el desarrollo urbano integral y lograr una mejor distribución de los componentes de la estructura urbana;
- c) Propiciar condiciones favorables para que la población tenga acceso a los beneficios del equipamiento y servicios urbanos;
- d) Conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente.

Como políticas generales se señalan en forma particular — los objetivos anteriores, por lo que los objetivos y políticas se sintetizan en prevenir el desarrollo urbano integral.

Para que este se convierta en realidad el PDU-DF formula — una estrategia general prevista para el corto plazo (1982) el mediano plazo (1988), y el largo plazo (año 2000). La estrategia general se ubica en dos ámbitos: urbano y metropolitano. Su elemento principal está compuesto por los distintos usos y reservas territoriales del Distrito Federal y se — apoya en la promoción de 9 centros urbanos que serían zonas de la ciudad con alto grado de autosuficiencia comercial y de servicios y que atenderían, cada una, a 1.5 millones de habitantes en el año 2000.

Los centros urbanos estarían conectados por un sistema de transporte con el metro como columna vertebral, que sería — estimulado para disminuir el uso de transporte privado. Siguiendo los ejes del sistema de transporte se promoverán — corredores de desarrollo intensivo para viviendas de alta densidad, servicios e industrias no contaminantes.

En el ámbito metropolitano la estrategia considera: inaceptable la expansión hacia el sur de la ciudad, dado que — allí donde puede crecer dentro del Distrito Federal. Para — evitarlo se establecerán áreas de "amortiguamiento" que — separarán las áreas urbanas de las rurales y en las que se

pedrán otorgar concesiones de tiempo limitado para actividades compatibles con la conservación y mejoramiento ecológico.

Las acciones de mediano y largo plazo sólo se conciben y-- se refieren a adquisiciones de suelo, mejoramiento del ambiente, vivienda, centros urbanos, infraestructura, vialidad, transparencia y planificación.

1) Plan Nacional de Desarrollo Industrial, (1979-1982).

Bajo la euforia de la creciente exportación de hidrocarburos y el alza de sus precios durante el período de su realización (1978-1979), el PNDI proclama que es posible alcanzar tasas de desarrollo económico elevadas y sostenidas -- que vayan del 8 % al 10 % anual y sean compatibles con una reducción de la inflación. En base a esto establece un conjunto de metas cuantitativas de crecimiento para 33 ramas industriales y para la balanza de pagos que en 1982 se derrumbó estrepitosamente ante el surgimiento de una crisis económica más aguda que la de 1976.

El PNDI es también audaz en materia de descentralización territorial de la industria. Sin la menor reflexión propone una meta específica; reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial nacional del 50 % en 1979 al 40 % en 1982.

A fin de lograr este propósito, establece una regionalización, en colaboración con la SAHOP, para otorgar incentivos fiscales y descuentos en la compra de combustibles industriales. Las zonas prioritarias establecidas son tres: a) Zona I. De estímulos preferenciales. Comprende cuatro puertos industriales (Coahuila, Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Salina Cruz y Tampico) y otras ciudades que conforman once áreas. b) Zona II. De prioridades estatales. Que incluye las localidades que los gobernadores de cada estado señalen como centros de actividad industrial. c) Zona III. De Ordenamiento y Regulación. Integrada por el Distrito Federal, sus municipios conurbados y un área de consolidación-- alrededor de la primera.

Los incentivos para orientar el establecimiento de nuevas industrias son un descuento del 30 % en el consumo de gas natural, combustibles, electricidad y petroquímica en la zona I A (cuatro puertos industriales) y en menor porcentaje para las localidades de la zona I B. Como incentivo fiscal se otorga un certificado de prelación fiscal para pagar cualquier impuesto federal no destinado a un fin específico, por el monto del 25 % de la inversión para pequeñas empresas de la Zona I y II.

Se ha demostrado en innumerables ocasiones la escasa importancia de los estímulos fiscales en las decisiones de localización de las empresas; y como si esto fuera poco, los nuevos estímulos 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. (37)

j) 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.

Se señala que "se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio nacional de manera integral". 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".

(37) Idem. pág. 175.

En el diagnóstico regional del (PGD) se señala lo que se considera en suma grado como el único problema de la organización territorial económica-demográfica en 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 el desenvolvimiento económico y social del país, con base en 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 de 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) encaminar 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 paracetatal en áreas estratégicas principalmente energéticas, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes 4) utilización del poder de compra del estado; 5) incentivos fiscales para estimular zonas prioritarias; 6) descuen

tos en los precios internos del gas natural, del combustible 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; 8) incrementar la capacidad financiera de los estados y ayudar a los más débiles; 9) 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; 10) desconcentración administrativa a través del Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública-Federal; 11) Convenios Unicos de Coordinación que fortalezcan la relación con los estados; 12) realización de planes estatales para incorporar los diferentes niveles de gobierno; 13) Plan de Desarrollo Urbano que incorpore a la población nacional; 14) regionalización de apoyos financieros y de las compras de las grandes empresas paraestatales. Finalmente, que la política de distribuir más equitativamente el gasto y la inversión pública y federal en las diferentes entidades federales, se constituye en el eje instrumental más prometedor para conseguir un crecimiento urbano-regional más equilibrado que coadyuve a impulsar el desarrollo socioeconómico nacional. (38)

Así, 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 federales, 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 actuali-

(38) Idem, pág. 175

dad 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 entidades 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 e interregional; 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.

Empero, no se puede ser tan optimista en materia de resultados, es decir, se observa un período muy corto para cumplir los ambiciosos objetivos del (POD) 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 el cambio de gobierno ya inmerso en una profunda crisis económica constituyeron barreras para malograr una parte del 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 gubernamental fueron elaborados planes regionales desde arriba sin considerar las necesidades prioritarias de la población, lo cual representó una grave incongruencia." (39)

Ciertamente, a pesar que se propuso fortalecer la coordinación con los estados y municipios el peso del centralismo—

(39) Médez Silvestre y Ballesteros Nicolás.
Problemas y Políticas Económicas de México II.
Ed. Interamericana, México, 1984. pág. 298

avanzó vigorosamente en la toma de decisiones así como en la elaboración de los planes regionales.

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 — fue mínima. Así lo demuestran las siguientes cifras : " (0.9 % en 1978; 1.1 % en 1979; 1.0 % en 1980; 0.9 % en 1981 y; 2.5 % en 1982) ".

Adicionalmente, se observó 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 ".

Por otra parte, los planes regionales elaborados en este período son considerados bastante generales. Así tenemos 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 medida de control alguna para las zonas a descentralizar. Al respecto, G. Garsa 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 des

concentración de la industria ". (40)

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) ".

En esas condiciones, difícilmente la planeación regional podría servir de instrumento para una modificación sustancial del patrón de desarrollo espacial, por lo que las formas pre--valecientes de ocupación y utilización del espacio ha 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 reducidos.

(40) Garza, Gustavo. " Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México ".
op.cit. pág.179

4.4 .- Medidas puestas en marcha en el período de 1982-1988 -
para combatir los desequilibrios regionales.

El primero de diciembre de 1982 se realizó el cambio del poder ejecutivo en medio de una profunda crisis económica.

El presidente electo expone que la gravedad de la situación económica obliga a planear con decisión, orden, racionalidad y perseverancia el desarrollo del país y que de eso dependerá el futuro 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. Dichas acciones representan las bases jurídicas para el establecimiento y consolidación de la planeación en nuestro país.

Así tenemos que el artículo 26 constitucional nos señala " El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización 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 funcionales, 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 ". (41)

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 encausar, 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 ejecuti

(41) Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización.

vo 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.

La administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado tuvo como objetivo fundamental consolidar un sistema de planeación, así abordemos brevemente aquellas actividades referentes únicamente a la planeación regional materia del estudio de la investigación.

a) Plan Nacional de Desarrollo (PND) (1983-1988).

El Plan Nacional de Desarrollo establece como propósito fundamental la recuperación del crecimiento económico para — mantener y reforzar la independencia nacional. El (PND) establece cuatro objetivos : 1) conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2) vencer la crisis; 3) recuperar la capacidad de crecimiento; 4) 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 : 1) la reordenación económica mediante el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y, 2) el cambio estructural.

El (PIRE), se plantea enfrentar y resolver la crisis económica que estalló en 1982 y tiene como propósitos los siguientes: 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 ha convertido en un obstáculo que distorcionan la democracia, profundizan las desigualdades e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país. Además, la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra 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 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 (FND).

Dicha política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional se materializará en las siguientes acciones fundamentales :

1) desarrollo estatal integral; 2) fortalecimiento municipal; y 3) 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 descentralización 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 descentralización del crecimiento industrial establece la necesidad de realizar un " esfuerzo de redespiegue territorial de la economía " hacia las ciudades medias a las que se les dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, para que en el mediano plazo puedan incorporar adecuadamente 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 estatales de desarrollo democráticos; el fortalecimiento de la autonomía municipal; la integración del sector industrial; regulación de la tenencia de la tierra, etc. Así mismo, el (PND) establece que las regiones norte, sureste, parte central de la costa del Pacífico y costa del Golfo las considera como alternativas viables a la desconcentración de la (ZMCM).

Dentro del marco de la política regional del (PND) se han venido gestando una serie de acciones tendientes a cumplir con los objetivos arriba señalados. Entre las medidas llevadas a cabo destacan las siguientes :

b) Convenio Unico de Desarrollo (CUD) (1983).

Estableció el compromiso de los ejecutivos federal y estatal para avanzar en la consolidación del (SNPD), conviniendo en coordinar sus acciones para establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática a efecto de armonizar en el ámbito estatal, las actividades que en el uno de atribuciones realiza en esa materia el gobierno del estado en las que se lleven a cabo en la instancia federal. Se establece también el acuerdo de las partes para hacer congruente el Sistema de Planeación Nacional con el Estatal, así como para que el Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE) sea el elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos sistemas.

c) En cuanto al fortalecimiento municipal se convino en coordinar acciones entre los estados y los municipios a efecto de que éstos amplíen su capacidad política, económica, social y administrativa; se pretende promover en el seno del (COPLADE) una mayor participación de esta instancia de gobierno en el-

proceso de planeación. En los casos en que el municipio presente condiciones y posibilidades, se contempla también la creación y el fortalecimiento de comités municipales de planeación para el desarrollo con características y funciones afines y congruentes a las del (COPLADE), así como apoyar técnica y financieramente su operación. Asimismo se propuso 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 los ejecutivos federal y estatal.

A lo largo de 1983 algunos estados trabajaron en el diseño y establecimiento de sus sistemas estatales 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 internos; duplicación de funciones con algunas dependencias y organismos federales; insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales; la carencia de la normatividad necesaria y falta de capacitación técnica de nivel estatal y/o municipal.

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

d) 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.

e) Reformas a los Convenios Unicos de Desarrollo para otorgar mayor eficiencia al gasto regional reorganizándose internamente

te los antiguos programas regionales (PIDER, PEI, PROSEC), en una sola modalidad llamada Programa de Desarrollo Regional (PDR).

f) 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.

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

h) 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 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 contrajo 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.

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

j) 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 señalando la conveniencia de proseguir con ella.

k) Con objeto de obtener un enfoque y solución global a la problemática que afecta a la (ZMCM), 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.

Finalmente se mencionarán los programas regionales que destacaron por su importancia en el periodo de gobierno (1983-1988), y que se refieren específicamente a la problemática urbano-regional.

En el marco del Convenio Unico de Desarrollo, el gobierno federal transfiere a los estados y municipios recursos fiscales mediante los programas de desarrollo regional, regionales de empleo, de coordinación especial, así como a través de los programas regionales estratégicos y de los planes estatales de desarrollo. Bajo estrictos criterios de selectividad y jerarquización, el gasto regional se orienta a promover la continuación de obras en proceso, a apoyar el mantenimiento, conservación y rehabilitación de la infraestructura existente, y a mantener los niveles de ocupación mediante la ejecución de proyectos de uso intensivo de mano de obra.

Los programas de coordinación especial se orientaron a fortalecer el proceso de descentralización de funciones, programas y recursos hacia los gobiernos estatales. Es relevante el apoyo otorgado al programa de integración de la educación básica en 13 entidades federativas. Se apoyan los trabajos de modernización y ampliación de la carretera Nogales-Estación Don, la urbanización e instalación de líneas telefónicas en Sanfandilá, Querétaro y se impulsan la urbanización de los fraccionamientos Ojocaliente y Primo de Verdad en Aguascalientes, dentro del proyecto de desconcentración del INEGI.

Los programas regionales estratégicos han sido una de las principales vertientes para impulsar la descentralización de la vida nacional, ya que promueven el desarrollo de grandes espacios del territorio que por sus recursos y ubicación, se han considerado estratégicos para el futuro del país. Durante el periodo que abarca este informe se continuó la ejecución de los programas de las regiones Mar de Cortés, Frontera Norte, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de

la Región Centro y Sureste; y prosiguen las acciones para el desarrollo de la Frontera Sur. (42)

. Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés (1983-1988).

En congruencia con los lineamientos estratégicos de este Programa se continuó apoyando el desarrollo agropecuario mediante la ejecución de obras en sistemas de riego, entre los que destacan los del río Sinaloa, Elota Piaxtla, río San Lorenzo, río Fuerte y río Mayo en Sinaloa, así como el establecimiento de unidades bovinas de carne en ejidos del municipio de Ures, Sonora. Se prosiguió la construcción del acueducto río Colorado Tijuana y de las obras para el control de pérdidas y uso eficiente del agua en Ciudad Constitución y La Paz. Para fomentar la actividad pesquera se realizan obras en el centro acuícola de Bahía Magdalena y se amplía la infraestructura en los puertos de abrigo de Santa Rosalía y Mulegé.

Con el propósito de propiciar una mejor vinculación intrarregional, se siguió promoviendo la construcción, modernización y mantenimiento de la red carretera y camionera. Los avances más importantes se aprecian en las carreteras Valparaíso-Rufz, San Blas-Las Varas, Sinaloa de Leyva-San Blas, Francisco-Villa-La Purísima, Empalme-Hermosillo-Nogales y San Nicolás-Yécora, así como en las obras de los aeropuertos de Santa Rosalía y Tepic.

En materia de servicios urbanos y sociales se terminó la construcción del colector y subcolector de Mazatlán y el colector pluvial en Tepic. Se equipó el centro de salud de Navojón, se amplió y remodeló el hospital general de Los Mochis y se construyó una clínica hospital en Tepic.

. Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1983-1988).

En apoyo a la diversificación de las actividades productivas se construyen sistemas de pequeña irrigación en la Poza, Altar y Caborca y se ejecutan diversas obras en los distritos de riego Bajo Río Bravo, Bajo Río San Juan y Palestina. Se avanzó en el establecimiento de una unidad bovina en el ejido Braulio Fernández y se concluyó la ampliación del molino de oleaginosas en Matamoros. Para impulsar el desarrollo indus-

(42) De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno 1988. Presidencia de la República. 10 de septiembre 1988.

trial se apoyó la ampliación de la infraestructura en parques industriales y se otorgaron estímulos fiscales y crediticios a empresas manufactureras de exportación.

Se continuó favoreciendo la intercomunicación regional con la realización de obras en las carreteras de Ciudad Acuña-Santa Eulalia, Imuris-Agua Priete, Nogales-Sáric, Chihuahua-Ciudad Juárez y Anáhuac-Matamoros, así como en los puentes internacionales de Ciudad Acuña y Reynosa. En materia de servicios urbanos destaca la construcción de la red de distribución de agua potable en Piedras Negras, se avanzó en las obras del colector central de Ciudad Juárez y el proyecto integral de agua potable y alcantarillado en Tijuana. Para ampliar la infraestructura de salud se ejecutaron obras en los hospitales generales de Acuña y Juárez, así como en centros de salud de Nogales, Camargo y Reynosa.

. Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas (1983-1988).

Mediante la acción coordinadora del gobierno federal y los gobiernos de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, se apoyaron las actividades productivas mediante la perforación y electrificación de pozos agrícolas, la ejecución de obras de pequeña y grande irrigación, y la construcción de unidades bovinas.

Se fortalece el equipamiento urbano en las ciudades medias de la región con la construcción de sistemas de agua potable de alcantarillado, destacando las obras efectuadas en el acueducto de Agua Nueva, el sistema Linares-Monterrey y la planta potabilizadora de Linares. Se avanzó en la construcción del canal interceptor de aguas negras en la ciudad de Aguascalientes, el colector Canelas en la ciudad de Durango y sistemas de alcantarillado en 25 colonias de Monterrey. Paralelamente, se construyeron 226 viviendas en la ciudad de Delicias. Continuó el impulso al sistema de enlaces con las obras para modernizar y ampliar las carreteras Aguascalientes-Lagos de Moreno, Chihuahua-Delicias, Chihuahua-Hidalgo del Parral, Monterrey-Nuevo Laredo, Valparaíso-Huejuquilla, Zacatecas-Guadalupe V. Rosales, y Guadalupe-Zacatecas-Fresnillo. Se construyeron las de Buenaventura-San Blas, Acuña-Santa Eulalia, Creel-San Rafael

Temori, Chihuahua-Culiacán, Coyotes-San Miguel de Cruces, Durango-Guadalajara, Xolol-Taumín, Fresnillo-Jeréz y Pinos-Ojuelos.

En el sector salud se construyeron, ampliaron y equiparon diversos hospitales, centros de salud y clínicas en las ciudades de Saltillo, Cuauhtémoc, Parral, Chihuahua, Dr. Arroyo, Monte-
Morelos, Monterrey, San Luis Potosí, Matehuala, Rfo Verde, Guadalupe, Fresnillo y Zacatecas.

. Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (1983-1988).

De conformidad a las orientaciones del programa se avanzó en la reducción de la tendencia concentradora de la actividad económica en el Valle de México y en el desarrollo rural y urbano de los estados de la región centro.

Con el objetivo de impulsar el desarrollo rural, se realizaron obras en áreas de riego y temporal en el Valle del Mezquital y en la Huasteca Hidalguense, así como en la zona de riego Los Insurgentes en Zumpango y en la presa El Rosario en Tepotztlán. Se apoya la rehabilitación y el establecimiento de nuevos huertos frutícolas en mil 524 hectáreas y se construyeron 44 bordos de abrebadero en el estado de Querétaro. En Morelos se apoya el programa de producción de flores de exportación y se fomenta la piscicultura con el establecimiento de unidades de producción en Cuahutla y Yantepec.

Se promueve el fortalecimiento de los servicios urbanos en las ciudades medias. Entre las obras realizadas destaca la urbanización del proyecto Sanfandila en Querétaro, los trabajos de ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado en Pachuca, Toluca, Chimalhuacán, Ecatepec, Querétaro y San Juan del Rfo, y la construcción de los sistemas de Tulancingo y de las colonias Azteca, Morelos, Porvenir del estado de Morelos. Asimismo, continuaron las obras del canal de Cartagena en los Reyes Tultitlán y los sistemas para el control de la contaminación del agua San Juan del Rfo y Tlaxcala.

. Programa de Desarrollo de la Región Sureste. (1983-1988).

Las acciones concertadas entre el gobierno federal y los estados que conforman esta región, han impulsado la cons-

trucción de infraestructura hidráulica para incrementar la su-
perficie cultivable e incorporar nuevas áreas al sistema de-
riego, mediante la ejecución del programa hidráulico de la --
costa de Chiapas. También se avanzó en las acciones contempla-
das en el programa lechero de Quintana Roo y en el estableci-
miento de unidades bovinas de carne en los municipios de Cham-
potón, Carmen y Campeche.

Para apoyar el desarrollo industrial se realiza la cons-
trucción de la terminal III de etileno en Nanchital y de la--
infraestructura de almacenamiento de crudos en Tuzandepetl. Se
efectuaron diversas obras en las plantas de producción de fer-
tilizantes de Coatzacoalcos y Pajaritos.

Se mejoró la prestación de servicios sociales mediante--
acciones que permiten incrementar la infraestructura existen-
te y ampliar la cobertura de atención a la población. En rela-
ción a servicios urbanos, se amplió el sistema de agua potable
de Salina Cruz, y se realizaron obras de rehabilitación de la
planta potabilizadora de la ciudad de Campeche.

. Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral-
de Yucatán (1983-1988).

Para avanzar en la diversificación de las actividades --
económicas se continuó impulsando el proyecto del Cono Sur, en
el cual sobresalen las obras de desmonte realizadas en los mu-
nicipios de Motul, Peto, Oxkutzcab, Trucacab y Tekax; la rehabi-
litación de huertos fructíferos en Yaxcabá, Mayapan, Cantamayec
y Sotuta; y el establecimiento de unidades bovinas de doble--
propósito en Temax. Se impulsa la integración del corredor in-
dustrial Mérida-Uxmal-Progresso y en apoyo a la actividad pes-
quera se realizan obras de infraestructura en el Puerto de --
San Felipe, en el refugio pesquero de Sisal y se dotó de embar-
caciones a grupos organizados de pescadores en Puerto Progre-
so, El Cuyo, Celestún y Bactotz.

Durante la presente administración concluyó la transfe--
rencia de la empresa CORDEMEX y del Fideicomiso Henequenero--
y sus programas al gobierno del estado, impulsando con ello la
reordenación de la agroindustria henequenera.

. Acciones para la Frontera Sur. (1983-1988).

En los municipios fronterizos de los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo se instrumentan acciones para fomentar el desarrollo económico y social, y reafirmar la identidad nacional en la zona. En Campeche se apoya la instalación de unidades bovinas y avícolas en Champotón y se construyen sistemas de agua potable en Tixmucuy y Yohaltun. En Chiapas se construyeron almacenes regionales en Tapachula, Ocoingo y Siltepec; además, se avanzó en las obras de la carretera fronteriza del sur la continuación del sistema de agua potable de Ocoingo y la construcción de viviendas rurales en Benemérito de las Américas, Ocoingo y San Quintín.

En Quintana Roo, concluyó el tendido de líneas de transmisión de energía eléctrica en Othón P. Blasco; se avanzó en el establecimiento de huertos frutícolas en los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco; y continuaron las obras de ampliación del muelle en Koalak. En el estado de Tabasco se terminó el sistema de alcantarillado del municipio de Emiliano Zapata, así como la construcción de espacios educativos en Huimanguillo. Continuó el programa de electrificación de poblados y la construcción de una bodega rural en Tenosique.

Tenemos también que a través de la ejecución de los planes estatales de desarrollo se ha propiciado la diversificación y reactivación de las economías estatales, impulsando la producción agropecuaria y protegiendo los niveles de empleo. Asimismo, se construyeron sistemas de agua potable y unidades de vivienda; se aumenta el número de poblados beneficiados con electricidad; se mejoran los servicios urbanos en las ciudades medias del país; y se amplían los espacios educativos y la infraestructura hospitalaria.

Veamos algunos de los planes de desarrollo regional más importantes en el período estudiado.

. Plan Baja California Sur (1983-1988).

En este estado continúan las acciones para fortalecer los sistemas hidráulicos y los servicios de agua potable y alcantarillado, destacando las obras realizadas en la presa La Buena Mujer, las de protección contra inundaciones en Cabo San

Lucas y San Lázaro, las del acueducto Vizcaíno Pacífico Norte-- la construcción del colector costero emisor a presión y lagunas de oxidación en Santa Rosalva, y la rehabilitación de la planta desaladora en Punta Abre Ojos. Para impulsar la actividad pesquera se dotó de embarcaciones a pescadores de Comondú Mulegé y La Paz, y prosigue la rehabilitación y equipamiento del centro acuícola en Bahía Magdalena.

Por otra parte, se avanzó en la ampliación y modernización de las carreteras Ciudad Insurgentes--Puerto Adolfo López--Mateos, las Cuevas--La Rivera y Ciudad Insurgentes--Francisco --Villa.

. Plan Colima (1983-1988).

Para avanzar en la consolidación de las bases del desarrollo estatal se impulsaron las actividades agropecuarias -- con el establecimiento de unidades bovinas en los 10 municipios de la entidad, se continuó el proyecto hidráulico del Rfo Coahuayana y se terminó la construcción de los sistemas de pequeña irrigación de La Añilera, Los Tamarindos, Las Alazanas II y el Ahuilote. Se continuó apoyando la construcción de la termoeléctrica Manzanillo II y de la planta de almacenamiento y distribución de combustóleo en el puerto de Manzanillo.

En materia de desarrollo urbano se realiza la remodelación del centro de Colima, el equipamiento del bulevar costero Santiago--Manzanillo y las obras del proyecto Palafitos. También destacan las acciones efectuadas en el muelle de carga del puerto interior de San Pedrito, las obras en el puerto comercial y en la base naval de Manzanillo. Se avanzó en la ampliación y modernización de las carreteras Manzanillo--Colima, Villala de Álvarez--Comala y Colima--Coquimatlán.

. Plan Chiapas (1983-1988).

A fin de lograr un mejor aprovechamiento de las potencialidades productivas de la entidad, se mejora y amplía la infraestructura agropecuaria con la ejecución del Plan Hidráulico de la Costa; la conclusión de unidades bovinas de doble propósito y la rehabilitación de huertos frutícolas y cafetalas en Huitiupan, El Bosque y Simojovel. En materia de comunicaciones y transportes continuó la construcción de las carreteras--

Tapachula-Huixtla y Tapachula-Puerto Madero; se moderniza la de Tuxtla Gutiérrez-Chiapa de Corso; y se terminaron las obras en la de San Cristóbal-Ococingo-Palenque.

. Plan Durango (1983-1988).

En el estado se impulsó la ampliación de los servicios sociales básicos destacando la construcción del sistema de alcantarillado de Gómez Palacio del colector de Canelas y de las líneas de conducción y cárcamo de bombeo del sistema de agua potable en la ciudad capital. Para mejorar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos se ejecutan obras de gran irrigación en Kfo Florido y Santiago Bayácora.

En el sector comunicaciones y transportes continuó la construcción de las carreteras Coyotes-San Miguel de las Cruces, Sahuatenipa-Canelas y los libramientos norte-poniente y sur-poniente en la ciudad de Durango.

. Plan Guerrero (1983-1988).

Con objeto de apoyar el incremento de la producción agropecuaria en el estado se realizaron obras para el desarrollo de áreas de riego en 771 hectáreas de los municipios de Iguala, Cocula y Tlapachuala; se construyen bordos para abrevaderos y se proporciona asistencia técnica en 36 mil 630 hectáreas de huertos frutícolas y cafetícolas. Por lo que se refiere a las acciones realizadas para fomentar el desarrollo urbano y el bienestar social, se rehabilitan los sistemas de agua potable de Iguala, Omotepec, Chilpancingo y Tépam de Galeana; prosiguen las obras en el hospital general de Zihuatanejo.

. Plan Jalisco (1983-1988).

Para impulsar el desarrollo rural integral de la entidad se realizan obras en la zona de riego de Autlán-El Grullo, se amplió la frontera agrícola con la incorporación de 3 mil 429 hectáreas al cultivo, mediante obras de pequeña irrigación realizadas en las zonas de riego de Agua Zarca, Tulimic, Dolores, Insurgente Pedro Moreno y Corrinches.

En materia de comunicaciones y transportes destaca la construcción del acceso oriente-poniente en Tepatlán, el tronque a la carretera Ocotlán Tototlán, la continuación de la carretera troncal Zapotlanejo-Lago de Moreno-Tequila y de

las carreteras Cuquifo-Manaliisco-Yahuauica y Colotlán-Tepetongo. Se reconstruyen y modernizan los aeropuertos de Puerto Vallarta y Guadalajara, y continuó la construcción de la planta hidroeléctrica Agua Prieta.

. Plan Nuevo León (1983-1988).

En este estado se avanzó en el mejoramiento de los servicios urbanos con la construcción de las obras del acueducto Linares-Monterrey, la ampliación de las plantas potabilizadoras de Anáhuac y Linares, y la construcción del colector sanitario en Cadereita Jiménez.

Con el propósito de fortalecer el sistema de caminos, continuaron las obras de modernización y ampliación de la carretera Monterrey-Montemorelos-Linares, las carreteras estatales Hacienda Trancas-San Juan y Ejido Santa María-Los Ramones, el puente Penquería en la carretera Monterrey-Colombia con 97 metros de longitud y el cambio a las grutas de Bustamante.

. Plan Puebla (1983-1988).

Conforme a los lineamientos estratégicos del Plan, se construyó la primera etapa del sistema de riego Ixcamilpa de Guerrero, de unidades bovinas lecheras en Ocotlán y Atoluca, y se rehabilitaron huertos cafetaleros en Tziutlán. Para mejorar la vinculación interregional se avanzó en la construcción de la carretera Santa Ana-Almimilulco-Huejotsingo y se realizan diversas obras para modernizar las de Puebla-Esperanza y Zacatepec-Jalapa.

Para atender las necesidades básicas de la población se electrificaron 11 comunidades; prosiguen las obras de los acueductos Moctezuma y Oriental Puebla; se construyeron sistemas de agua potable en Chignahuapan, Texmelucan, Ixcacuitla y Tecamachalco; continuaron las obras del hospital general de especialidades en Puebla.

. Plan Querétaro (1983-1988).

Se avanzó en la consolidación del estado como polo de desarrollo alternativo para apoyar el proceso de descentralización de la vida nacional, mediante la ejecución de obras de mejoramiento urbano como la construcción de 18 sistemas de agua potable y la rehabilitación de 22 más, así como con la conser-

vación de calles y avenidas en los municipios de Corregidora, Querétaro, Toluca y San Juan del Río. Paralelamente, se continuó la construcción del distrito de prevención y control de la contaminación del agua en San Juan del Río y la urbanización integral de San Andrés Bata. En materia de comunicaciones y transportes se realizaron diversas obras en las carreteras Querétaro-Palmillas y Querétaro-Irapuato.

Se avanzó en la obra civil y el sistema de electrificación de la red férrea México-Querétaro.

. Plan San Luis Potosí (1983-1988).

El fortalecimiento de las actividades agropecuarias es uno de los aspectos prioritarios para el desarrollo de la entidad. En este sentido, se amplió la infraestructura de riego para incorporar al cultivo 2 mil hectáreas y se continuó apoyando el establecimiento de unidades bovinas y caprinas en los municipios de Guadalcázar, Moctezuma, Matshuala, Villa de Guadalupe, Villa Hidalgo y Villa Arista. Se realizaron trabajos de conservación de suelos en 3 mil 734 hectáreas.

Para fomentar el desarrollo industrial en el estado, se apoyaron las acciones en la planta termoeléctrica en Villa de Reyes y la de producción de motores diesel en la ciudad de San Luis Potosí. Para mejorar la red de enlace se construyeron las carreteras Xolotlán-Tamafón, Río Verde-Villa Juárez y Rascón-Tambaca-Tamazopo; se moderniza el aeropuerto de San Luis Potosí; y continuó la construcción del anillo periférico en la capital del estado.

. Plan Tamaulipas (1983-1988).

En este estado, para consolidar las actividades agropecuarias se avanzó en la ejecución de obras de infraestructura para el desarrollo de áreas de temporal en el municipio de San Fernando; se apoyó el establecimiento de la unidad pecuaria Olivo de Plomo en Aldama; se concluyó la ampliación del molino de oleaginosas en Matamoros; y se prosiguió la ejecución del proyecto de grande irrigación Pujal Coy. También se continuaron las obras del sistema portuario Tampico-Altamira, la construcción del puente en la ciudad de Tampico y los accesos

al puente internacional de Nuevo Laredo.

Para mejorar la prestación de servicios a la población-- se construyeron los sistemas de agua potable de Abasolo y Jiménez, y la red de distribución en Quemez. En materia de alcantarillado se terminó la construcción del colector Naciones Unidas en Ciudad Victoria y el sistema del fraccionamiento -- Fundadores de Altamira.

. Plan Zacatecas (1983-1988).

Fueron llevadas a cabo acciones para promover el aprovechamiento del potencial agrícola de esta entidad, mediante la realización de obras de irrigación en la presa Malpaso y se-- continuaron apoyando los proyectos integrales de frijol tecnificado en Sombrerete y el de desarrollo pecuario La Gruñidora en Masapil. Para fortalecer la base agroindustrial se estableció una planta pasteurizadora de leche en Fresnillo, la planta de selección y empaque de frutas y legumbres en Calera; y el aserradero y fábrica de cajas en Chalchihuites. En materia de mejoramiento urbano y bienestar social se electrificaron 62-- localidades y se construyeron, ampliaron y rehabilitaron 38 -- sistemas de agua potable en distintas localidades de la entidad.

En resumen, se ha analizado los planes y programas urbano-- regionales que ha implementado el gobierno para dirigidas a fomentar la industrialización y la producción agropecuaria -- que influenciaron la organización territorial de la población y las actividades económicas. Algunas de éstas políticas tenían objetivos territoriales como es el caso de los arques y ciudades industriales que explícitamente se diseñaron para -- contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdades regionales.

La incorrecta aplicación de este tipo de políticas aisladas indica, en parte, que hasta los años setenta el interés-- real del Estado mexicano y de los principales grupos industriales nacionales fué básicamente de tipo sectorial. Revertían importancia las elevadas ganancias y la acumulación de-- capital en la industria, sin reparar verdaderamente en las implicaciones de su concentración territorial.

A partir de la década del setenta México emerge como un país esencialmente urbano-industrial, pero con un significativo desfase entre la estructura de la producción y la urbanización. Esta situación implicó una nueva y desafiante problemática urbana en el marco de una ancestral y persistente problemática rural. El sistema de 178 ciudades mexicanas en 1970 se constituye en el universo donde se realiza el grueso de las actividades económicas secundarias y terciarias. Las tres principales ciudades y, en especial, la de México, se transforman en verdaderas fuerzas productivas donde se realiza un elevado porcentaje de la producción industrial nacional.

En concomitancia con la importancia central de las ciudades como unidades de producción, la existencia de fuertes disparidades campo-ciudad, la multiplicación de los problemas urbanos y el consiguiente surgimiento de movimientos sociales en las principales urbes del país, la naturaleza de la ciudad como escenario para la dotación de educación, salud, servicios públicos, vivienda y amenidades para los diferentes estratos sociales la ciudad como concentración del consumo, de la fuerza de trabajo, del capital privado y del poder público y, en síntesis, la visión de una sociedad urbana en el futuro inmediato explica, estructuralmente la necesidad experimentada por el Estado mexicano de intervenir en mayor grado como regulador de la estructuración del espacio nacional.

De 1940 a la fecha se multiplican las políticas urbanas-regionales, las políticas o planes realizados pueden parecer abrumadores y suficientes para influir en la organización espacial económico-demográfica en México.

No obstante, tal como se ha analizado en el anterior capítulo de la tesis, continúan acentuándose las disparidades regionales y se mantiene la superconcentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Así, es necesario considerar que los fenómenos territoriales están indisolublemente ligados a los problemas globales de carácter económico-social.

El modelo de acumulación por sustitución de importaciones seguido por México, no solo produjo un ritmo satisfactorio

de crecimiento económico sino que, a su vez, generó 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 territorio del sistema político, de niveles considerables y permanentes de desempleo y subempleo. Estas características negativas del desarrollo socioeconómico se reflejan a nivel territorial en forma de desigualdades regionales-ciudades perdidas, falta de servicios urbanos, déficit habitacional crónico como en el crecimiento urbano, especulación con la tierra, etc.

Esta situación no es producto de cierta "patología del espacio", sino que se deriva de las contradicciones surgidas de un crecimiento económico deformado. De aquí que, una condición indispensable para superar la problemática urbano-regional sea enfrentar las contradicciones estructurales del sistema. Estas tienen que ser consideradas en forma adecuada en los planes urbano-regionales a fin de que abandonen su carácter contemplativo y se planteen objetivos, acciones y estrategias funcionales.

En este sentido, los planes urbano-regionales no están — fundamentados por una concepción teórico-científica aceptable — mente rigurosa. Aún considerando que los desarrollos teóricos sobre la organización del espacio, la estructuración de los sistemas de localidades, el tamaño económico óptimo de ciudades y la teoría de localización industrial no sean completamente satisfactorios, en los planes debe reflejarse el dominio del estado actual de conocimientos de las diferentes ciencias que estudian lo urbano-regional. Obviamente esto no se debe realizar por exhibicionismo academicista, menos aún, teocéntrico, sino por la necesidad de conocer e incorporar los determinantes estructurales de la configuración del espacio y su problemática como única forma de estar en posibilidad de superarla.

Derivado de lo anterior, la dimensión territorial se contempla con una variable aislada y se persigue funcionalizarla linealmente. La compleja relación dialéctica espacio-actividad económica evidencia este error.

Es necesario considerar al territorio como factor determinante en el desarrollo de las actividades productivas al mismo tiempo que controlar el impacto territorial de éste desarrollo. En este sentido se requiere que las estrategias y objetivos de los planes sectoriales consideren la función activa de lo espacial en el desarrollo económico mismo. Esto es obvio si se piensa en los recursos naturales minerales, hidrocarburos y expansión de la frontera agrícola, por ejemplo. Es menos obvio respecto al freno que representa para el crecimiento económico la especulación inmobiliaria, el alza considerable de las rentas urbanas y los elevados costos percápita de la inversión pública en infraestructura y servicios urbanos.

Estos gastos constituyen fuertes desviaciones de la inversión productiva que pueden llegar a ser elementos explicativos de, por ejemplo, la falta de competitividad de la industria nacional en el comercio exterior. Esto, a su vez, contribuye a agravar el desequilibrio del sector externo que frena la expansión del aparato productivo.

Por lo tanto, los diagnósticos y pronósticos de los planes son marcadamente insuficientes. Las acciones, programas y políticas tienden a ser abstractos y ambiguos y no contemplan modificar los factores que causan los efectos que se quieren eliminar. El programa de descentralización industrial vigente constituye el eje-síntesis de todos los objetivos de la planificación urbano-regional en México, ejemplifica claramente esta situación. Se propone una estrategia de "desconcentrar concentrando", que se intenta ejecutar utilizando como instrumento el gasto público y los estímulos fiscales, y subsidios al consumo de energéticos industriales. Para ello se establece, como zonas prioritarias, un número de municipios literalmente hablando, dado que se deja a criterio de los ejecutivos estatales agregar localidades prioritarias sin medidas de control alguno para las zonas a descentralizar. Esto presenta grandes dificultades, la estrategia de descentralización concentrada es inconsistente con el número de áreas prioritarias ya que neutralizaría completamente el gasto público como instrumento central de la política y, la experiencia de otros pa-

Esos demuestra que los subsidios y estímulos fiscales propuestos son incapaces de conseguir la descentralización de la industria.

La timidez e inconsistencia de los planes y programas urbano-regionales propuestos por el gobierno, denotan un fundado temor gubernamental de que se frene el crecimiento industrial de las tres metrópolis—Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey—sin lograr generar al menos un crecimiento equivalente en otras ciudades del país.

Se concluye finalmente, que hacia 1968 México ha logrado institucionalizar un sistema de planeación urbano-regional nada despreciable para incorporar seriamente la dimensión espacial en cualquier estrategia de desarrollo económico. Este sistema de planeación sin embargo, tendrá escasas posibilidades de ser efectivo si no resuelve las deficiencias técnicas y metodológicas de que adolece.

Y lo que es más importante, el Estado debe abandonar el carácter vacilante de sus acciones y asumir la responsabilidad política de actuar sobre las relaciones sociales que producen un espacio deformado e injusto que impide que los frutos del crecimiento sean compartidos más equitativamente por todos los mexicanos.

CAPITULO V.

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

5.1 La problemática regional a enfrentar.

5.2 Modelo de planeación constituido por :

- a) diagnóstico, b) pronóstico, c) objetivos e instrumentos de acción.

5.3 La estrategia regional.

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

5.1.-La problemática regional a enfrentar.

México sufre a lo largo de la década de los ochentas, graves problemas económicos, la deuda externa que se eleva en 1989 a más de 100 mil millones de dólares, un desempleo acierto que afecta a cinco millones de mexicanos, la caída del salario real a lo largo de 1988 fué aproximadamente 18 por ciento anual, acercándose de esta manera al círculo vicioso inflación-devaluación, lo que ha traído como consecuencia una economía recesiva a nivel nacional.

Problemas graves enfrenta nuestro país, pero que tenemos que enfrentar y darles solución, para ello, se necesita mirar hacia nuestro territorio con su gran potencialidad en recursos naturales y humanos. Ser conscientes de la problemática en México implica hablar de fenómenos territoriales, indisolublemente ligados a los problemas globales de carácter económico-social. El modelo de acumulación por sustitución de importaciones seguido por México, no solo produjo un ritmo satisfactorio de crecimiento económico, sino que, a su vez, generó 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, del deterioro del sistema político, de niveles considerables de desempleo y subempleo.

México experimenta uno de los procesos de urbanización y explosión demográfica más intensos del orbe: se transforma rápidamente de país campesino en país de metrópolis y grandes ciudades.

En 1900 existían 33 ciudades (localidades de más de 15 mil habitantes) que albergaban al 10.5 % de la población total. Esta proporción era en 1940 de 20 %, en 55 ciudades. En 1960 el porcentaje era de 36.6 en 123 ciudades.

Dentro de 1 año, en 1990, el país contará con 378 ciudades en donde vivirá el 60,8 % de la población total del país que será un poco más de 96 millones de personas. Esto significa —

que 60 de cada 100 mexicanos viven ya en las ciudades. (43)

De 1940 a 1990, más de cuarenta de cada cien mexicanos han brán abandonado el campo para ir a vivir a las ciudades. Proce so que obligará a crear aproximadamente cada año una ciudad - de un millón de habitantes.

Durante el período 1960-1980, la inmigración representó-- el 52 % del crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y dentro de ese flujo 8 Estados aporta ban el 66 % del movimiento migratorio: Michoacán, Puebla, Vera- cruz, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero. El 15 % lo aportan Ja lisco, San Luis Potosí, Tlaxcala, Querétaro, Chiapas, Morelos, y Ta maulipas; el 7 % Zacatecas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Yucá tán, Sinaloa y Durango; el 3 % Baja California Norte, Baja Cali fornia Sur, Sonora, Tabasco, Nayarit, Campeche, Colima, Aguascalien tes y Quintana Roo.

El acelerado proceso de urbanización es un proceso estre chamente ligado al desarrollo industrial y económico que tie ne un impacto más negativo en los países pobres de pocos re- cursos institucionales, técnicos y financieros.

La ciudad concentra el consumo, la mano de obra, las comu nicaciones, los empresarios, etc. Se plantea así de manera clara un desequilibrio entre la estructura poblacional y la produc- ción, pues la creciente población rural que no produce en el - campo emigra a las ciudades donde tampoco tendrá empleo.

La red urbana se consolida en tiempos de la Colonia y es expresión de un orden económico, político y social injusto; en te orden se mantuvo durante 300 años y estimuló el desarrollo del altiplano y de la zona centro del país, donde se estable- ció el sistema nervioso y el centro político de la Nación. En- la etapa independiente la organización territorial se caracte rizó por enclaves económicos de producción autónomos, que con- tinuarían bastante entrado el siglo XX. Esta realidad condicio- nó el proceso actual de urbanización y el desarrollo regional del país.

(43) Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México.
El Colegio de México. 1976. México.

La imprevisión y la velocidad del cambio urbano-rural -- sorprendieron a los gobiernos formalmente establecidos después del período revolucionario. Los instrumentos políticos y administrativos con que contaba el país resultaron insuficientes y derivaron en acciones aisladas e incongruentes. Los intentos de planeación realizados en esta época no tomaron en cuenta la problemática urbana, ni valoraron el potencial de conflicto en los desequilibrios regionales.

El desordenado proceso de urbanización y formación de ciudades que está colapsando la vida en las grandes ciudades y obstruyendo el desarrollo regional, se manifiesta en dos aspectos extremos: una excesiva concentración y una generalizada dispersión.

En 1980, el 25 % de la población del país se aglomeró en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. El área metropolitana mayor, que ocupa aproximadamente el 1 % del territorio nacional y que reunía, en 1970, el 17.9 % de la población total, en 1980 llegó a un 20 %. La concentración ha tenido otras manifestaciones importantes. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México posee el 40 % de los establecimientos de la industria de transformación, y el 32 % de los empleos públicos del país, junto con un alto porcentaje de la inversión pública federal. (44)

La convergencia entre la concentración económica y la concentración demográfica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pone en evidencia dos aspectos: el nivel de concentración de la actividad económica es sensiblemente superior a la concentración de la población. Y mientras la tendencia de la concentración económica pierde fuerza y parece revertirse a partir de 1970, la tendencia a la concentración demográfica mantiene la misma intensidad y dirección; esto es, se mantiene en constante crecimiento en el período 1940-1988.

Así tenemos que surge la necesidad de ordenar con prioridades el crecimiento entre los sectores, lo cual implica opción

(44) Datos estadísticos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988. Presidencia de la República.

nes tecnológicas, financieras y políticas que determinarán la intensidad del uso de los factores en cada etapa del desarrollo.

En el otro extremo encontramos la dispersión rural, pues en 1960 el 34 % de la población campesina se asentaba en cerca de 100 000 localidades rurales. (45) La dimensión territorial del desequilibrio regional nos indica que México cuenta con casi dos millones de kilómetros cuadrados en el que sólo el 14 % del territorio presenta características adecuadas de suelo y precipitación pluvial para la agricultura. Más del 45% del territorio es montañoso con dos cordilleras principales paralelas a las costas que delimitan un territorio intermedio plano, ésto caracteriza a México como a una nación de altiplano con 41 % de su superficie útil arriba de la cota de los 1 200 metros sobre el nivel del mar.

El territorio sólo tiene ancho continental en el norte del país, y se estrecha en el sur para adquirir dimensión de istmo.

El agua, que es el principal recurso para el desarrollo agrícola y elemento básico de sobrevivencia, se encuentra distribuida de la siguiente forma: en el litoral del Golfo, entre el Rfo Pánuco y el Usumacinta, se encuentra el 61 % de los escurrimientos que sumados al 18 % de los del Litoral del Pacífico, suman el 79 % de los escurrimientos totales del país. El desequilibrio territorial en relación con los recursos es evidente: el 85 % de la población se encuentra asentada arriba de los 500 metros sobre el nivel del mar, y disfruta sólo del 15 % del total de la disponibilidad de agua. (46)

Abajo de la cota de 500 metros, donde encontramos sólo el 15 % de la población, se encuentra el 85 % del agua disponible, el 90 % de los recursos para generación de energía eléctrica, el 80 % de la superficie de riego, el 90 % de la producción de carne para consumo, y el 100% de los mantos petrolíferos. (47)

(45) Covarrubias Francisco. La población como factor de la Planeación de Vivienda. La Población y el Desarrollo Regional y Urbano. Consejo Nacional de Población, México. 1982.

(46) Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978. México.

(47) Idem.

En el altiplano de México entre los paralelos 18 y 22 -- (es decir, entre Aguascalientes y Puebla) y arriba de los 500-metros, se concentra aproximadamente el 60 % de la población y el 80 % de las actividades industriales.

Derivado de lo anterior es necesario considerar al territorio como factor determinante en el desarrollo de las actividades productivas, al mismo tiempo que controlar el impacto territorial de este desarrollo.

En este sentido, se requiere que las estrategias y objetivos de los planes sectoriales consideren la función activa de lo espacial en el desarrollo económico mismo.

La situación reclama soluciones de fondo que afronten simultáneamente los problemas circunstanciales y estructurales-- las causas y sus efectos.

No tiene futuro ninguna tendencia que continúe concentrando la riqueza en reducidos grupos sociales y en algunas-- regiones del país. De aquí que, una condición indispensable para superar la problemática urbano--regional sea enfrentar las contradicciones estructurales del sistema. Estas tienen que -- ser consideradas en forma adecuada en los planes urbano--regionales, a fin de que abandonen su carácter contemplativo y se planteen objetivos, acciones y estrategias funcionales.

Se exponen dos casos de planeación económica regional, la del Estado de Tabasco, inmersa en los planes de desarrollo, a-- partir de la puesta en marcha de la explotación--exportación-- del petróleo.

La planeación del Estado de Aguascalientes considerado-- en los últimos años un " polo alternativo de desarrollo ", y-- como una de las ciudades medias para impulsar la descentralización administrativa.

Palparemos el carácter político, económico y social que-- tiene la planeación regional en ambos casos, para así discernir si seguiremos esta política o tendrá que ser cambiada por una más real y adecuada para cada región, para impulsar el desarrollo del pueblo mexicano.

Es una necesidad que nace de la historia y es un reto -- que reclama el porvenir de México.

El Caso de : Aguascalientes.

Por mucho tiempo, Aguascalientes se convirtió en un mercado donde los demás estados del país colocaban sus productos. Mientras que en otras zonas se desarrollaba una intensa actividad industrial, en este lugar los ritmos de la economía se encontraban muy por debajo de la media nacional. Sin embargo, en los últimos años la entidad se ha constituido en un " polo alternativo de desarrollo ", y su capital como una de las ciudades medias para impulsar la descentralización administrativa.

Producto Interno Bruto.

Según datos del INEGI, Aguascalientes arrojó un total de 27 mil 488.2 millones de pesos en 1980, y en 1985, 34 mil 805 (a pesos constantes de 1980), lo cual significó 0.61 por ciento del PIB nacional. Así, Aguascalientes ocupó el vigésimo séptimo lugar nacional.

En cambio, el PIB per-cápita de la entidad es más alentador, pues en 1980 fue de 50 mil 781.5 y en 1985 de 55 mil 285.6 (a pesos constantes de 1980) ocupó el décimoquinto y décimocuarto lugares en los años respectivos. (48)

Población Económicamente Activa.

Mientras que el ritmo de crecimiento de la población estatal en 1980 fue de 3.5 por ciento, la PEA tuvo un incremento de 2.7 %. El 17.89 de la misma se dedicó a la agricultura, caza y pesca; 14.58, a la industria manufacturera; 12.82, a los servicios comunales; 30.30 por ciento a actividades insuficientes especificadas, y el resto a actividades diversas.

Agricultura y Ganadería.

Según el informe del gobierno estatal, en 1983 Aguascalientes disponía de 558 mil 900 hectáreas, de las cuales 33 por ciento eran tierras de labor; 50, pastos, y 17, bosques. De la superficie agrícola cultivada, 36% era de riego, es decir, 66 mil 469 hectáreas, de las cuales en 56 mil 969 se practicó una agricultura intensiva con tecnología avanzada que ha provoca-

(48) Secretaría de Programación y Presupuesto. Características Económicas de los Estados de la República Mexicana. Producto Interno Bruto por entidad Federativa. 1980. México.

do una baja utilización de la mano de obra campesina. La entidad no es un potencial agrícola, especialmente en lo que se refiere a cereales y oleaginosas. Sin embargo, en los últimos años se han tenido algunos logros.

Por ejemplo, en 1982 la entidad ocupaba el vigésimo lugar en la producción de frijol y en 1986 el décimoséptimo; asimismo, en la producción de maíz pasó del trigésimo lugar al vigésimo quinto en el mismo período.

En la producción de cultivos frutales, Aguascalientes se sitúa entre los primeros lugares nacionales, principalmente en guayaba, uvas y durazno; en 1986 ocupó el primero, segundo y tercer lugares respectivamente.

Respecto a la ganadería, aún existen rezagos. Por ejemplo, el estado fue el último lugar en la producción de carne en canal de procinos durante 1980 cifra que se mejoró para 1986; ocupó el vigésimo octavo lugar nacional.

Industria.

Aun cuando la actividad industrial es incipiente, existen posibilidades de desarrollo que se manifiestan en algunas ramas, tales como la agroindustria (vitivinícola principalmente) la textil y la metalmeccánica.

El valor de la producción industrial en 1980 fue de 0.4% del PIB nacional, en 1985 significó 0.9% (vigésimo quinto y décimonoveno lugares respectivamente). En el PIB el sector representó 15.3% en 1980, pero este índice se incrementó significativamente a 30% en 1985.

En los últimos años, su avance económico ha estado condicionado a las directrices de las políticas de desarrollo, que aunque presentes desde el colonialismo, se han manifestado sin interrupción desde el gobierno de Max Ordaz, asignándole el papel de "modelo" para el desarrollo y experimentando en su territorio con los diversos planes y proyectos sectoriales, estatales y municipales que se han emprendido. El caso de excepcionalidad de esta entidad está determinado entre otros factores, por la integración de su superficie, al ser una de las entidades más pequeñas con características físico-geográficas favorables a la tradicionalidad de su uso. Los 5 471 kilómetros-

cuadrados que le pertenecen están subordinados, en diferentes grados, al centralismo representado por su capital; un espacio urbanizado al estilo direccional del avance económico del país y con procesos acelerados de metropolitización.

Alto Centralismo.

Sin ser determinantes en los conceptos, podemos decir que el estado está supeditado en su desarrollo a la misma dinámica de crecimiento y modelación territorial del Centro de Occidente del país. En parte de su unidad regional y participa de relaciones directas con el resto de las entidades bajo la dinámica actual, impuesta por las condiciones del capitalismo mexicano. Las unidades municipales son :

Región norte : Asientos, Cosfo, Rincón de Romo y Tepesalá.

Región centro-sur : Aguascalientes, Jesús María y Pabellón de Artenga.

Región occidente : Calvillo, San José de Gracia.

De las tres, la centro-sur es preponderantemente urbana por la presencia de la ciudad capital, no obstante de contar con más del 80 % de su superficie como entorno rural. En ella encontramos diversas actividades de la economía, predominando el sector secundario y terciario. También, un importante elemento material, el recurso hídrico, del cual se abastece la zona metropolitana.

La región occidente se destaca por el importante impulso al sector primario y de hecho, Calvillo es el municipio agrícola más dinámico de todo el estado con la producción de cultivos comerciales que se destinan al norte y centro del país.

La porción norte tiene una dinámica de mayor diversificación, pero, en igual forma, su importancia se centra en la producción de cultivos básicos.

Aquí encontramos también algunas reminiscencias de lo que fue la poderosa industria minera en el siglo pasado y algunos centros manufactureros de maquila textil y de plantas agroindustrializadoras apoyadas en el sexenio pasado y lo que va del actual.

Después del municipio de Aguascalientes, le siguen en importancia Calvillo, Jesús María y Pabellón de Arteaga; pero su presencia económica en la entidad se ve opacada por el alto-centralismo del municipio y el área urbana.

Relaciones Comerciales Intrerregionales e Interregionales.

Las relaciones comerciales se establecen con base en la infraestructura de equipamiento que permite la distribución de las mercancías y las comunicaciones en general entre los municipios. Estas relaciones son determinadas por la función que la ciudad le impone al resto del estado. No se desarrollan aisladamente.

Son el resultado de una cadena bien instrumentada con los ciclos económicos (productivo distributivo) que históricamente han conformado las localidades llamadas urbanas, las áreas de dispersión rural y, en general, la estructura interna de la entidad. Como es conocido, Zacatecas y San Luis Potosí pertenecen a la gran región del norte mientras que Guadalajara y León están inmersas en el centro occidente. Esta diferenciación también se establece en el marco de la jerarquización regional, puesto que, si bien la ciudad de Aguascalientes tiene contacto de primer nivel con dos ciudades de otra gran región son las relaciones internas con Guadalajara y León las determinantes en su intercambio comercial y de influencia.

Zacatecas y San Luis Potosí mantienen un intercambio constante con Aguascalientes demarcado por la infraestructura de comunicaciones más que por otras causas. Al contrario, León y Guadalajara establecen una presencia con raíces más profundas que la simple vialidad; la relación financiera, entre esta tríloga estatal, sobre todo con la presencia de capital industrial y financiero proveniente de Guadalajara, o grupos regionales integrados entre sí (inmobiliarias, comercios, educación, industrias y en el sector agropecuario).

En este proceso, el resto de los municipios se vuelven menos autónomos -no obstante la defensa que actualmente se hace de ellos- y más dependientes del poder central; su estructura agraria se va pauperizando y las zonas de población tradicional desapareciendo, por el traslado -en ocasiones irreversible- de la población hacia la gran ciudad.

Al igual que otras áreas urbanas del país con tendencias hacia la metropolización, la de Aguascalientes se dispersa hacia nuevas zonas que urbanizará en poco tiempo, lo cual origina en el presente una mayor dependencia en el abasto y el crecimiento de la ciudad, concentrando aún más la inversión estatal y las corrientes migratorias internas y externas.

La Problemática Rural.

En Aguascalientes existe un área rural que está siendo o va a ser transformada por la metrópoli para utilizarla en la satisfacción de sus propias necesidades. Es un área que tendrá un uso diferente al que normal o tradicionalmente se le ha dado al área rural, pero que no se urbanizará en el sentido estricto de la palabra; es decir, es un área que se destinará a usos diferentes a las actividades estrictamente de los sectores rural y urbanos. (49)

Para ello, se asegura que cuentan con los estudios necesarios de aptitud del suelo, lo cual les permite afirmar que en esta zona las tierras son " de escaso rendimiento agrícola, pero altamente calificadas para el desarrollo urbano ".

En este sentido, se establece un Decreto de Reserva Territorial, en donde se marcan claramente cuáles son las áreas de reserva urbana que en tres etapas sucesivas (1980-1982; 1982-1990 y 1990-2000) se irán incorporando a la ciudad. La superficie aproximada de reserva se calcula en 3 280 hectáreas. (50). Lo curioso de esto es que el 45 % de esta superficie " de escaso rendimiento agrícola ", se encuentra sometida al régimen ejidal, lo que en cierta forma ha facilitado una acción expedita del Estado, vía expropiación " por causa de utilidad pública ".

Política Habitacional.

En la ciudad de Aguascalientes la política habitacional presenta graves problemas emanados de la dinamización económica

(49) Palacios Botero, Alonso. " La Tierra rural en el Desarrollo Metropolitano. En Relación campo-ciudad ". México. Ed. SIAP. 1983. págs. 325-340.

(50) Fuente : Periódico Oficial, Aguascalientes 4 de mayo de 1980.

ca reciente, así como al ámbito político en el que se desarrollan.

En 1971 se promulgó la Ley Estatal de Fraccionamientos, la cual provocó la rápida construcción de diversos fraccionamientos en la recién urbanizada periferia de la ciudad. En 1978 se crea el Instituto de Vivienda Aguascalientes, el patrimonio del Instituto se integraba por las aportaciones que hicieron llegar: el INDECO, el gobierno del estado y municipios; así como con los pagos o cuotas derivados de la comercialización y ejecución de los programas del Instituto, realizados con cargo a los recursos de los sistemas financieros y técnicos de vivienda para trabajadores.

En el actual Programa Estatal de Vivienda Popular (1981-1986), en su primera etapa, 1981-1983, se aseguraba haber abatido el déficit habitacional de 17 mil viviendas que tenía el estado en 1980, la mayoría en la ciudad capital. Pese a ello, al terminar el año de 1983, se contaba con un nuevo déficit de 11 mil viviendas en razón del incesante crecimiento demográfico, el hacinamiento habitacional y el deterioro de la vivienda. (51)

No debe omitirse que las acciones de vivienda que se ofrecen están en relación con el nivel de ingresos de los "beneficiarios". Este programa de Vivienda Estatal ofrece desde "lotes con servicios", hasta "pie de asentamiento", el cual consta de un área de 15 m² techados sobre un total de 120 m² de terreno. Este proyecto cuenta con los servicios mínimos indispensables (agua potable, drenaje y electricidad), pero nada más. No puede ocuparse de inmediato. La autoconstrucción es la respuesta que da el Estado al problema de la vivienda popular. (52)

Sin embargo, en su conjunto, el programa ha tenido un fuerte impacto sobre la población, debido a las necesidades urgentes de vivienda y la oferta restringida y lucrativa que al respecto desarrolla el capital inmobiliario, ya se trate de lotes urbanos o de casas terminadas.

(51) Bermúdez A. Salvador. "Experiencias de Programa de Vivienda en el Estado de Aguascalientes". En encuentro para la vivienda. Memoria. Edo. de México, 1984.

(52) Ibidem.

En 1984, se estaban realizando 5 mil 472 acciones de vivienda, con una inversión de 4 mil 40 millones de pesos. (53) Y se iniciaba la urbanización del fraccionamiento Ojocaliente, después de haber expropiado 289 hectáreas ejidales a favor del gobierno del estado, en marzo de 1984.

Esta expropiación forma parte de la estrategia del Plan-Director Urbano que prevé la dirección del crecimiento de Aguascalientes hacia el oriente.

En realidad, la urbanización del fraccionamiento producirá un gigantesco asentamiento de más de 26 mil habitantes con lo que se seguirá propiciando la concentración de la población en esta urbe y una alta tasa de crecimiento anual de dicha localidad.

Así, el estado de Aguascalientes se proyecta como un "polo de desarrollo", según el gobierno, dentro del Plan de Ciudades Intermedias. Sin embargo, se está gestando una serie de problemas producto de un proyecto industrial mal planificado. Proyecto que va creando deformaciones intrarregionales (sometimiento de los municipios al poder central) e interregional (cual será su "papel" en su relación industrial con Guadaluajara y León).

Grave problema es la destrucción del agro, ya que el estado es potencialmente agrícola, y que debido al acelerado crecimiento urbano, se despoja al campesino de su tierra para ser utilizada en la construcción de proyectos habitacionales, tanto de capital privado, como gubernamental.

El reto de Aguascalientes es grande, e implica desarrollar una planeación económica sobre bases reales, respetando la potencialidad económica de sus municipios apoyándolos en el campo, así como controlar el impacto del desarrollo urbano y su acelerada metropolización.

(53) Gobierno del Estado de Aguascalientes, SEPLADE, Plan parcial de desarrollo urbano de Ojocaliente. Mimeo 1985.

El Caso de Tabasco.

La región istmica de México cuenta con recursos excepcionales para su desarrollo futuro. En particular, las planicies costeras del Golfo de México tienen abundante petróleo y otros recursos minerales, un potencial agrícola considerable, agua, energía eléctrica y en menor escala recursos forestales y pecueros. Su localización geográfica coloca al istmo en situación de privilegio con respecto a los mayores mercados internos—Ciudad de México, Puebla y Guadalajara—y en óptimas condiciones de accesibilidad a los mercados externos del Atlántico y del Pacífico.

La presencia de un potencial como el descrito contrasta sin embargo, con el bajo nivel de desarrollo en que se encuentra actualmente la zona.

Los obstáculos más inmediatos para el desarrollo de la región, en relación al sector agrícola, han sido la dificultad por controlar el agua de los ríos y drenar las tierras inundables, y la falta de tecnología adecuada para la explotación del trópico húmedo.

A la vez, el desarrollo industrial se ha visto limitado por la escasez de vías de comunicación que, hasta hace unos veinticinco años, caracterizó a la región, la falta de inversión privada y la poca calificación de mano de obra en el lugar. (54)

A principios de este siglo, la estructura productiva en el estado de Tabasco, se caracterizaba por una actividad de tipo plantación para la producción y exportación de plátano, a través de compañías norteamericanas. A partir de la década 1930 a 1940 entra en crisis esta producción y se inicia en el estado una actividad agrícola y ganadera cada vez más importante, así como el desarrollo de una planta agroindustrial.

Este impulso económico se basó en acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones productivas del sector primario y a un desarrollo paulatino de la actividad secundaria. La

(54) El ferrocarril del sureste, la carretera del Golfo y la carretera Transístmica fueron construidos en la década de los cincuenta.

acción más importante fué, sin duda, la emprendida con el "Plan Chontalpa" iniciado en 1965. Este plan buscaba la incorporación a la producción de 91 000 hectáreas en el estado de Tabasco que quedaron libres de inundaciones con la construcción de la presa Netzahualcóyotl. La ejecución del plan ha sido costosa y sus distintos programas han tropezado con enormes dificultades. (55) A pesar de que los resultados obtenidos son poco satisfactorios, el plan sigue apoyado por el gobierno, pues constituye una experiencia piloto del uso de tecnología adecuada para la explotación del trópico húmedo y de las potencialidades de la colectivización del ejido.

El descubrimiento (1973 a 1976) de extensos yacimientos petroleros y su explotación, indujo a un cambio económico importante que modificó las tendencias del desarrollo socioeconómico en el estado y cuyas características se describen más adelante.

Entre 1940 y 1980 casi se cuadruplicó la población de Tabasco, pasando de 285 630 a 1 062 961 habitantes. Este crecimiento se dió a un ritmo similar al que se dió en todo el país hasta 1960. Pero a partir de ahí y hasta 1980, la población del estado aumentó a tasas de 4.6 % y 4 %, mientras el resto del país lo hizo a 3.4 % y 3.3 % sucesivamente. (56)

El componente natural del crecimiento de Tabasco ha sido superior al nacional; esto es el resultado de tasas de mortalidad mucho menores y de tasas de natalidad ligeramente inferiores al promedio de México.

El crecimiento debido a las migraciones se ha comportado de manera peculiar. A partir de los años 60, coincidiendo con el mejoramiento en las comunicaciones y la consecuente integración del mercado nacional, empieza a manifestarse con relativa importancia el crecimiento social. Los estados que envían migrantes a Tabasco son principalmente: Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

(55) Barkin, David. Desarrollo Regional y reorganización campesina: La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano. Centro de Ecodesarrollo Nueva Imagen. México. 1978.

(56) Consejo Nacional de Población. México Demográfico. Breviario 1980-1981 y I censo de Población y Vivienda 1980. Estado de Tabasco.

La migración intraestatal ha jugado un papel importante en el proceso de urbanización pues la población urbana creció a tasas superiores a las de la población rural, especialmente a partir de 1960. Entre ese año y 1970, se duplicó la población de Villahermosa que pasó de 55 360 a 103 694 habitantes, mientras que Ciudad Cárdenas casi la cuadruplicó al aumentar de 4 583 a 16 117 habitantes.

La orientación que se observa en los flujos migratorios en el estado entre 1940 y 1970 está estrechamente relacionado con el empleo en los distintos sectores económicos, pues los migrantes se dirigen hacia los municipios donde predominan las actividades con mayor capacidad de absorción de fuerza de trabajo. Hasta 1970, tanto los migrantes provenientes de otros estados de la República como los originarios de Tabasco, se dirigían principalmente hacia los municipios donde se desarrollaban actividades agropecuarias. Los municipios que expulsaron población presentan decrementos en la población ocupada en actividades primarias y secundarias y sólo el terciario incrementó ligeramente su capacidad de absorción de fuerza de trabajo.

En la década 1970 a 1980 se modifican las características de la migración. Los cambios se manifiestan tanto en la intensidad como en la dirección de los flujos migratorios, pues la población se desplaza hacia los municipios donde se concentra la actividad relacionada con PEMEX.

Los datos agregados con respecto a la evolución económica del estado muestran cómo, en el último medio siglo, la actividad del sector primario ha caído paulatinamente y en la actualidad ha perdido su carácter predominante. Después de haber ocupado 80.66 % de la población económicamente activa en 1940 pasó a ocupar sólo 42.7 % en 1980. (57)

Esta disminución se ha compensado con el incremento en las actividades urbanas (secundaria y terciaria) en el estado pues ambos sectores aumentaron la proporción de población ocu

(57) Censos de Población y Consejo Nacional de Población, Encuesta sociodemográfica de Tabasco, CONAPO-COPRODET, 1980

pada en el mismo período. La ocupación en el sector secundario se triplicó mientras el terciario, con un ritmo ligeramente — más lento, pasó a ocupar 33.23 % de la población económicamente activa en 1940 a 32.8 % en 1980. (58) Dentro de la producción del sector primario, la ganadería ha incrementado su participación en detrimento de la agricultura, lo cual, seguramente ha influido en la disminución de la capacidad de absorción de — fuerza de trabajo en este sector.

Este esbozo de la evolución económica, que se ha llevado a cabo en Tabasco es útil para explicar la lógica de las migraciones y de la distribución de la población en el territorio tabasqueño.

A casi diez años de los descubrimientos de yacimientos — de petróleo y gas natural en Tabasco, la actividad de PEMEX en el estado ha traído como consecuencia los siguientes efectos: 1.—En el aspecto demográfico, elevó la capacidad de atracción de población de la entidad, provocando migración desde otros — estados y modificando, en lo interno, la intensidad y orientación de la migración. La población se dirigió hacia los municipios donde se concentra la actividad petrolera y hacia las localidades urbanas.

2.—En el aspecto de ocupación, las nuevas actividades generaron pocos empleos directos. Hasta 1979, PEMEX demandaba 18 400 empleos directos, de los cuales 7 000 eran fijos y 11 400 transitorios, pues la mayor parte de estos trabajadores se emplearon en trabajos de construcción. Los puestos administrativos y técnicos, que requieren una mayor calificación, fueron ocupados por migrantes, principalmente del Distrito Federal y Veracruz. (59)

Esto se debe a la organización de Petróleos Mexicanos, — cuyo centro administrativo y técnico se localiza en el Distrito Federal, y se reforzó con la poca calificación de la mano — de obra local.

(58) Idem.

(59) Secretaría de Programación y Presupuesto. Información sobre gasto público. 1969-1978

3.-Se han acentuado las diferencias salariales entre las distintas ramas de actividad, debido a que las remuneraciones pagadas por PEMEX son superiores a las que se perciben en otras actividades. Los ingresos inferiores al salario mínimo se concentran marcadamente en la agricultura mientras que en la industria petrolera fueron prácticamente inexistentes. Asimismo, los ingresos en la construcción no relacionada con PEMEX y en las actividades de servicios fueron muy bajos.

En el extremo opuesto, se puede ver cómo los ingresos — tres veces superiores al salario mínimo presentaron una concentración significativa sólo en la industria y en la construcción de PEMEX. La población ocupada en la transformación se distribuyó equitativamente entre los grupos de ingreso, inferior a tres veces el salario mínimo.

Esta situación distorsionó la economía local, pues por una parte elevó los salarios en las otras ramas de actividad — desalentando las inversiones locales, y por otra incrementó la demanda de bienes y servicios, no producidos localmente, y encareció los que sí se producen en la zona.

4.-Una consecuencia importante para Tabasco, es el impacto que la actividad petrolera ha tenido en los ingresos estatales. Antes de 1973, el ingreso de Tabasco por concepto de producción petrolera era de 1.5 millones de pesos, pero en 1974 subió a cerca de 14 millones; para 1975 se incrementó a 150 y en 1977 superó los 650 millones de pesos.⁽⁶⁰⁾ La intensidad y rapidez de este cambio ha requerido grandes esfuerzos por parte de la administración pública local. Los recursos se han canalizado — fundamentalmente a la realización de obras públicas y de infraestructura, requeridas por las nuevas actividades y la atención a otros sectores ha sido menor.

5.-Un cambio notable, inducido también por el nuevo desarrollo es el de la urbanización. En particular, Villahermosa y Cárdenas mostraron un proceso de crecimiento muy acelerado pues recibieron población rápidamente.

(60) Consejo Nacional de Población, Diagnóstico y Política Demográfica del Estado de Tabasco, 1981 (mimeog.)

Este fenómeno se debió más a las funciones centrales de comercio y servicios que requirieron las nuevas actividades económicas y la población; aunque hubo también un incremento en la actividad agroindustrial que caracteriza a Villahermosa.

Este rápido proceso de urbanización requiere de una ampliación y mejora en los servicios públicos locales, que pueden desarrollarse mediante esfuerzos de coordinación entre las autoridades locales, estatales y federales para el desarrollo urbano del estado.

6.-Por último, mencionaré que la actividad de PENEX en Tabasco y en general en el sureste, ha sido criticada por el deterioro que ha causado en la ecología del trópico. Este aspecto es motivo de controversia, pues se arguye que los derrames accidentales de petróleo y las fugas de gas no utilizable afectan principalmente el equilibrio ecológico, sobre todo si se comparan con otras medidas como la tala masiva de la selva, la contaminación por fertilizantes, etc. (61)

A juzgar por el conjunto de resultados de una década de actividad petrolera, estamos ante un desarrollo que, hasta el momento, no ha sido capaz de aprovechar las nuevas actividades económicas para impulsar el crecimiento de la región. Estos rangos son similares a los encontrados en zonas de nuevas implantaciones industriales del país como Coatzacoalcos, Minatitlán, Las Truchas o Salina Cruz y se califican por quienes los han analizado, como desarrollos con características de "enclave" y no como polos de desarrollo. (62)

Las características esenciales de una implantación tipo-enclave se deriva de su relación con el ámbito exterior a la región donde se localiza la actividad económica, generalmente basada en la explotación de un recurso natural, y predominantemente exportadora. Esta relación se da de tal forma, que todo efecto inductor de desarrollo para la región sale de este ámbito. Así, la relación de un enclave con su "metrópoli" es de subordinación total y no hay posibilidad de negociación con-

(61) Toledo, Alejandro. Petróleo y ecodesarrollo en el Sureste de México. México. Centro de Ecodesarrollo. 1982.

(62) Zavala de Cossefo, Ma. Eugenia. Industria Petrolera y cambio sociodemográfico. Algunos efectos sobre la población del crecimiento del complejo industrial Coatzacoalcos-Minatitlán. Coloquio Franco-Mexicano. México. 1981.

ésta. El resultado es que, tanto las etapas de elaboración final de los productos como los efectos multiplicadores de esta actividad se localizan fuera del enclave.

A pesar de experimentar períodos de aparente auge, la región-enclave no se desarrolla y al cesar, por cualquier motivo la explotación del recurso, experimenta una fuerte depresión.

La descripción anterior sugiere que estamos ante una situación equiparable a nivel nacional y a nivel de la región productora de petróleo. Si con los hidrocarburos el país enfrenta los peligros de la monoexportación, la región padece, a una escala menor, los síntomas con características de enclave. Ambas situaciones desembocan en una dependencia con respecto al " exterior " y en una imposibilidad de internalizar los beneficios, derivados de la exportación de sus recursos naturales. La situación se agrava si tomamos en cuenta el horizonte temporal de explotación de un recurso no renovable, cuya demanda se ha elevado momentáneamente, que irá decayendo conforme se desarrollen nuevas tecnologías para la utilización de otras fuentes de energía. Esto hace más urgente el aprovechamiento de recursos en la actualidad para prever situaciones futuras a más largo plazo.

Así, a nivel regional, el petróleo no es en absoluto un elemento de presión de la entidad frente al gobierno central. Este recurso se maneja monopólicamente por el estado, desde su expropiación en 1938, y las decisiones en cuanto a volúmenes de extracción y explotación que afectan directamente a las regiones productoras no están en sus manos, sino en función de las metas de eficiencia nacional.

Sin embargo, en cuanto al manejo de los ingresos estatales, Tabasco tiene márgenes amplios de independencia política y económica. Cuenta también con instrumentos jurídico-administrativos para dirigir esos recursos hacia inversiones que tienden a desarrollar las potencialidades productivas en otras ramas de actividad y a mejorar las condiciones de empleo, educación, vivienda, servicios públicos, etcétera.

Al pensar en el impacto de la actividad petrolera sobre las economías nacional y regional, hay que tomar en cuenta las

estructuras productiva y social, anteriores a la llegada de esas actividades. Esto forma parte del paisaje sobre el que debieron implantarse las nuevas actividades y seguramente influye en las posibilidades de desarrollo futuro.

Si bien las metas nacionales y regionales son distintas y sus condiciones socioeconómicas eran diferentes al comienzo de la actividad relacionada con el petróleo, para evaluar sus efectos en ambos niveles hace falta considerar el tipo de relación entre los objetivos de desarrollo nacional y regional.

Los planes de desarrollo en Tabasco se fortalecieron a partir de la puesta en marcha de la explotación-exportación del petróleo, como instrumento de la recuperación económica del país, y no surgieron como requerimientos local y autónomo. El desarrollo regional de Tabasco, a pesar de los esfuerzos posteriores llevados a cabo desde el interior de la zona, fue originalmente una decisión del poder central. De ahí que no haya ya compatibilidad de intereses nacionales y regionales con respecto a las inversiones en la zona, aunque los efectos para una y otra fueron distintos y menos satisfactorios para la propia región.

5.2.-Modelo de Planeación Regional.

Finalmente en este capítulo de la tesis, realizo de manera breve y general, dada la extensión de la investigación y seriedad que requiere el estudio de la planeación regional para cada Estado de la República Mexicana, una estrategia de desarrollo regional que se insertará en un modelo de planeación de mediano y largo plazo. Esperando que este modelo de alguna manera aporte aspectos positivos, para transformar la realidad regional de México.

El modelo que se desarrolla y que se desglosa en el cuerpo de este capítulo está constituido por las partes que se indican a continuación.

El diagnóstico que es el primer paso en todo el proceso de planeación encausado de manera formal.

El diagnóstico, al ser proyectado hacia el futuro genera un Pronóstico.

Este pronóstico, que es la segunda fase del proceso de planeación, nos indicará que pasará si no actuamos en el corto plazo para que las condiciones futuras cambien.

Una vez definido el diagnóstico y el pronóstico, pasamos a la tercera etapa que representa la recreación del futuro al que aspiramos. En esta etapa proponemos la identificación de variables de distinta naturaleza, que, de poder aplicarse en nuestra realidad, producirían un mejor futuro regional y probablemente nacional. En esta etapa resulta de gran utilidad determinar los objetivos generales y específicos con la mayor claridad.

La siguiente etapa de hecho representa una fase de la planeación estratégica regional y se configura por políticas, programas y los instrumentos que responderán no sólo a las necesidades concretas del país, sino a un imperativo de acción de cambio.

Habría que destacar primero que las políticas y los programas de desarrollo regional deben considerar las condiciones reales de la economía del país y no sólo sus limitantes estructurales; además, aquellos aspectos que están influyendo en la coyuntura y que también pueden detener o disminuir la

eficacia de los programas. Esto es, debe haber buena información macroeconómica y macrosocial.

Otro aspecto fundamental en el proceso se refiere a contar con una estructura administrativa en todo el país y en las entidades federativas, que apoye el trabajo de las instituciones necesarias para sustentar un proceso profundo de cambio en el plano regional y posteriormente nacional.

Significará que la sociedad tenga claro el modelo que pretende ser, el salto o cambio cualitativo que implica y los medios y recursos requeridos para ello. No es posible crear instituciones sólidas, partiendo de una visión estrecha o deformada de los problemas que nos rodean.

La política regional tiene (o debe tener) como punto de partida un objetivo y una decisión política, que busque la undad y la comunicación entre las diferentes regiones del país.

Una consecuencia de haber tomado la decisión política del desarrollo regional, será la puntualización de los objetivos y metas económicas y sociales.

Después de tener los objetivos claros a través de procesos de consulta y negociación social reales, habrá que cambiar el enfoque tradicional del desarrollo en el sentido de que no se siga pensando que lo que es bueno para el país o para algunos sectores estratégicos, es bueno para las regiones. Las regiones, como unidades menores dentro del país, tendrán que ser atendidas de manera específica, y su progreso difundirse en todo el territorio y en especial en su área de influencia. El potencial de desarrollo de una región es la "materia prima" de una buena política regional y nacional. Es decir, cada región tiene una vocación y una determinada dotación de recursos a la que se adaptarán modalidades del desarrollo general. Las políticas nacional y regional podrán conectarse estrechamente a través de mecanismos de coordinación y planeación.

La necesidad de estudiar a fondo los fenómenos regionales o la deficiente información disponible, ha inducido a investigadores y políticos a separar la vida urbana y la rural y contribuir a desintegrar la unidad regional.

Mi punto de vista, es que la región debe promoverse equilibradamente, y que la decisión de separar en la mesa de trabajo la problemática regional del nivel urbano, de la problemática rural es ya el principio de una actitud discriminatoria. Los problemas críticos de la vida nacional creemos que no van a ceder antes de la próxima década; por lo que tenemos que — pensar ahora y en los próximos años en un contexto de crisis y de políticas coyunturales, en donde la planeación tendrá que jugar un papel más importante.

a) DIAGNOSTICO.

Todo proceso de planeación se inicia con una fotografía de la realidad que queremos que sea diferente en el futuro, mañana mismo. Esta fotografía de la realidad regional, que nos — permitirá estructurar la planeación y el desarrollo regional deseado, deberá incluir información precisa, objetiva y reciente, sobre los siguientes aspectos :

-Un inventario de los recursos naturales, humanos y financieros con que cuenta la región.

-Las formas predominantes de uso del suelo y de aprovechamiento y desperdicio de sus recursos, así como los niveles del — excedente o del déficit económico que produce la región.

-Problemas económicos, políticos y sociales de la región, con — énfasis en aquellos que dificultan o bloquean el proceso productivo.

-Establecer un orden de prioridades sobre la relevancia de — cada problema económico, social o político.

Los componentes del diagnóstico podrán ser modificados — durante el proceso en la medida que la realidad aporte nueva información o altere las condiciones que inicialmente dieron origen al diagnóstico.

b) PRONOSTICO.

El pronóstico es un ejercicio fundamental en cualquier — esfuerzo de planeación que esté bien orientado. El pronóstico — implica saber a donde llegaríamos sino interfirieramos la — tendencia histórica de los procesos económicos o sociales. Esta — proyección, no estrictamente lineal, que procede del diagnósti-

co elaborado, muestra cuáles problemas tienen a desaparecer, cuáles a permanecer estéticos y cuáles a agravarse. Esta etapa del proceso de información nos indica, o nos puede indicar, qué es lo que queremos que suceda, cuando todavía estamos a tiempo de evitarlo.

Los pronósticos de la actividad o el desarrollo regional en México que a partir de 1970 fueron frecuentes y sistemáticos en los centros de investigación y en las dependencias respectivas del gobierno han arrojado información clara y convincente, que al paso del tiempo ha confirmado la profundización de los desequilibrios regionales a nivel nacional.

Las tendencias del crecimiento urbano muestran que prevalecerá y se agravará la concentración en las tres principales ciudades del país, debido no sólo al crecimiento natural, sino a las corrientes migratorias del país, que continúan su tendencia histórica de asentarse en las grandes ciudades.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 prevé que se mantendrá una inadecuada distribución geográfica, ya que el 62 % del total agrupado en ciudades mayores de 15 mil habitantes, estaría arriba de los mil metros sobre el nivel del mar, y solamente el 38 % por debajo de esta cota, donde se encuentra la mayoría de los recursos. La población asentada en las localidades rurales dispersas, seguirá precariamente atendida.

En síntesis continuará la concentración y la dispersión en el desarrollo regional.

La mala distribución del ingreso entre la población y las regiones se ha acentuado. Las diferencias entre regiones ricas y regiones pobres ha aumentado. Las tendencias indican que esta situación continuará hasta después del año 2000.

En lo que se refiere a la ZMCM hasta 1986 se había cumplido la proyección histórica, no la programática; es decir, la migración a la ZMCM sigue siendo intensa como lo reflejan los datos del Consejo Nacional de Población.

Se nota también la firme tendencia a la transformación del país de rural a urbano.

c) OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE ACCION.

Los objetivos de desarrollo regional en lo que resta del siglo, deberán tener un alcance claro y preciso, para poder ser viables. Las rigurosas condiciones nacionales e internacionales invalidarían esquemas ambiciosos de planeación o desarrollo regional, y desperdiciarían recursos (que ahora son muy limitados) bajo el riesgo de sufrir retrocesos que implicarían altos costos sociales y económicos.

Las limitaciones aceptadas no deben implicar falta de claridad en nuestras metas, ni problemas de ejecución y control de los proyectos, todo lo contrario, la idea de atacar con mayor eficiencia y profundidad problemas estructurales concretos, permitirá avances reales que serán en el futuro puntos de apoyo o palancas para una planeación integral del desarrollo regional.

Propondré líneas de acción que además de aumentar y racionalizar la producción, contribuyan a disminuir los desequilibrios regionales y a dotar o preservar niveles de bienestar en la población.

Objetivos Generales.-

-Aumentar la producción y la productividad nacional, cuidando al mismo tiempo que no se profundicen los desequilibrios nacionales, regionales y sectoriales.

-Utilización adecuada de los principales recursos nacionales evitando su desperdicio mediante instituciones y mecanismos de control eficientes, que actúen de manera directa en los problemas.

-Apoyar la política de descentralización de la actividad económica nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios.

-Elevar el nivel de bienestar de la mayoría de la población.

Objetivos regionales.-

-Detener el crecimiento demográfico, y si es posible revertirlo en las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, de Guadalajara y de Monterrey.

- Crear centros de desarrollo en el medio rural para retener la expulsión de población y mejorar los niveles de vida y bienestar en las comunidades.
 - Apoyar el " desarrollo de sistema de ciudades medias ", consi-
derado en la Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología.
 - Orientar el crecimiento de los centros de población hacia los espacios más adecuados y contar con una disposición de actividades y comunicaciones que favorezca un fácil acceso de la población a los lugares de trabajo y servicio.
 - Promover el desarrollo en función del aprovechamiento y uso adecuado del espacio.
 - Establecer prioridades de desarrollo entre las distintas regiones y zonas; especialmente en relación con la ubicación de las inversiones y la infraestructura.
 - Orientar la acción del sector público hacia el bienestar de la población y dar prioridad a los grupos mayoritarios de la misma.
 - Fijar normas que expresen, en términos cualitativos y cuantitativos los valores locales, la relación entre recursos y necesidades, y la participación plena de la comunidad.
- INSTRUMENTOS.-**

Los instrumentos que servirán para articular una política eficaz de desarrollo regional están actualmente a la disposición de todos los sectores, y son en gran medida patrimonio del Gobierno de México. Su naturaleza es básicamente neutral; sin embargo, generalmente responden estos instrumentos a la orientación que los gobiernos quieren darle a cada política económica y social.

El gobierno del país atacará la problemática regional a través de :

- El gasto público.-

En lo que se refiere al gasto público nacional, existen criterios para la evaluación regional de los proyectos de inversión productiva y de infraestructura. El gasto de alcance estatal responde (o puede responder) a criterios de política regional, al poder asignar por estados los recursos financieros a los distintos programas.

Sin embargo, se requiere contar con normas rigurosas para la asignación del gasto público en los procesos programático-presupuestal por entidades federativas. Esto es muy importante en primer lugar para que se cumplan debidamente las tareas que se les hayan asignado dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

En segundo lugar, para que operen eficientemente; es decir, con el máximo aprovechamiento de los recursos.

En tercero, para que actúen coordinadamente con el resto de las entidades del sector público. Y esto tanto en el ejercicio por las dependencias de la Administración Pública Central, como en el que se transfiere a los estados a través de los Convenios Unicos de Coordinación.

-Las normas vigentes.-

En lo que se refiere a las normas vigentes en materia de desarrollo regional, debemos reconocer que se ha avanzado de manera sustantiva en el proceso, iniciado con las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República, y con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de mayo de 1976 y la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983. Dichas acciones representan las bases jurídicas para el establecimiento y consolidación de la planeación en nuestro país.

Las normas definen lineamientos para utilizar, en forma congruente con el gasto, los demás instrumentos al alcance del sector público: precios y tarifas, estímulos fiscales, crédito, salarios, desconcentración y descentralización administrativa.

-Las instituciones federales, estatales.

Las instituciones son los organismos que le darán unidad y congruencia a los programas y proyectos del desarrollo regional, actuando en los diferentes niveles de autoridad.

Al decir nivel federal nos referimos a las instituciones financieras de desarrollo (NAFINSA).

A nivel estatal mencionaremos dos: los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), y los Convenios Unidos de Coordinación vigentes.

Para avanzar en los propósitos de la política de desarrollo regional, es necesario consolidar los sistemas estatales de planeación democrática, mejorar las formas de concentración entre los diversos órdenes del gobierno a través del Convenio Único de Desarrollo y fortalecer las funciones de los comités de planeación para el desarrollo estatal.

La integración de los sistemas estatales de planeación ha sido gradual y ha requerido de reformas legislativas al marco jurídico para fundamentar su operación. En este sentido, se realizaron modificaciones y reformas en la Constitución General de la República, se promulgaron leyes de planeación en 25 entidades federativas y en otras 26 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal con el objeto de precisar las funciones en el proceso de planeación.

5.3.-La Estrategia Regional: Políticas y Acciones.

Se planteará una estrategia general en la que se determi
narán prioridades.

Así mismo, se apuntarán las principales políticas y los--
programas que ella contendrá, las cuales podrán contribuir al-
desarrollo regional de México.

La estrategia de desarrollo regional debe orientarse a--
lograr en el menor tiempo posible los objetivos propuestos.--
Sin embargo, la idea central es, como ya se planteo, lograr un--
enfoque sencillo, alcanzable en el mediano plazo y que tenga--
una alta capacidad de retroalimentación.

Un enfoque integral de lo que sería una estrategia por--
regiones a escala nacional, supondría un conjunto de políticas
y acciones interdependientes acerca de los usos alternativos-
de los recursos disponibles durante un período determinado,--
con la finalidad de alcanzar una determinada imagen-objetivo-
en el ámbito regional. Implica siempre una interpretación glo-
bal del proceso económico nacional. (63)

Toda estrategia implica acciones sucesivas que van cu--
briendo objetivos parciales o metas. Estas acciones y estos ob-
jetivos son concebidos para asegurar flexibilidad a la estra-
tegia de manera que se adapte a variaciones repentinas. La es-
trategia regional implica dos dimensiones: una, estructurada -
en el tiempo; y otra, en el espacio. (64)

Antes de considerar las políticas y las acciones de desa-
rrollo regional que se consideran adecuadas para México, defini
remos los campos a través de los cuales se impulsará el desa-
rrollo regional, con la finalidad de cubrir los objetivos pre-
vistas; se tiene presente la problemática regional y nacional
además de las restricciones de orden financiero. Es una estra-
tegia que aspira a eliminar algunas causas importantes de la
problemática nacional: concentración, dispersión, deseconomías,
y desperdicio de recursos.

(63) Pedrao, Fernando. Política Económica Regional. cit. pág. 724

(64) Idem. pág. 725

Se actuará en los siguientes programas de manera simultánea y jerarquizando las acciones que se deriven del desarrollo de los mismos:

- a) Descentralización.
- b) Planeación de Sistema de Ciudades Medias y Regiones Funcionales.
- c) Reorientación de la inversión pública y privada.
- d) Promoción económica (orientada al desarrollo agrícola e industrial).

Los anteriores programas se articularán y desarrollarán a través de y por una movilización adecuada de recursos financieros.

Estos programas dependerán de un flujo programado y suficiente de recursos, de un uso adecuado de la capacidad productiva instalada y de niveles de empleo satisfactorio.

Habrá que considerar la disponibilidad de recursos financieros a corto y a mediano plazo; además, la forma como puede aprovecharse la capacidad instalada de producción agrícola e industrial y de infraestructura, y las formas específicas como se da la creación de empleos y las posibilidades de que el empleo pueda elevarse. Para lograr una exitosa movilización de recursos financieros en la política económica regional, es necesario conocer la disponibilidad de fondos en la economía en su conjunto, y considerar las diferentes fuentes y usos de dichos recursos.

- a) Descentralización.

La descentralización de la actividad económica, política y social es un proceso que se inicia a partir de una decisión política del gobierno federal.

La necesidad de hacer un diagnóstico regional y actuar en consecuencia, es ya una decisión de esta naturaleza. La descentralización es un proyecto para fortalecer los contenidos políticos, económicos y sociales del sistema democrático, ramificar el poder político, dispersar las actividades productivas y repartir los frutos del desarrollo.

Se partirá bajo el supuesto de que la política demográfica responde a las orientaciones de la política económica; por lo tanto es resultante del éxito o fracaso de la política económica general, con énfasis en su vertiente regional.

Todas las políticas que se sugieren pueden ser aplicadas con la estructura jurídica y administrativa disponible en el país.

Políticas

- I) Concretar compromisos y metas específicas en programas de descentralización útiles y viables, y vigilar su debido cumplimiento.
- II) Sustentar la descentralización en el intercambio de ideas de los propios estados y en el fomento a la creación cultural regional.
- III) Diseñar estrategias alternativas de planeación para el desarrollo intermunicipal.
- IV) Adecuar las estructuras administrativas de los sectores de la administración pública a las necesidades de cada estado.
- V) Intensificar la descentralización al interior de cada estado, llevándola de los estados a los municipios, de la ciudad al campo y del sector público a la sociedad.
- VI) Se deberá actuar en el corto, mediano y largo plazo dentro del Sistema Nacional de Planeación.

Acciones.

- Continuar la transferencia de funciones de las delegaciones federales a las administraciones estatales.
- Acompañar los procesos de desconcentración con la transferencia de recursos humanos calificados y de la simplificación administrativa de trámites y procedimientos.
- Transferir al interior del país las dependencias del gobierno federal y Empresas Paraestatales, y aceptar que la mayoría de las dependencias federales y para estatales son técnicamente desconcentrables.
- Fortalecer integralmente a los municipios para que asuman la conducción de su desarrollo.

-Consolidar los programas de desarrollo industrial y rural a través de estímulos materiales y financieros.

-Ensachar los cauces para que la comunidad organizada participe en la ejecución y control de las decisiones y en los procesos de planeación regional y desarrollo municipal.

b) Planeación de Sistema de Ciudades Medias y Regiones Funcionales.

Políticas.

I) Frenar el crecimiento de la ZMCM, a través de acciones simultáneas y coordinadas en todos los niveles del sector central.

II) Desarrollo de un sistema de ciudades medias, y regiones-funcionales.

III) Objetivo primordial será conocer cabalmente el funcionamiento de los sistemas de ciudades, tanto a nivel nacional como regional.

IV) Insistir en la necesidad de privilegiar el análisis de la estructura económica y demográfica de cada una de estas ciudades medias y sus regiones funcionales, para así controlar su crecimiento.

V) Establecer barreras eficaces a la migración rural hacia las ciudades, por medio de programas de dotación de satisfactores a la población rural.

Acciones.

-Consolidar los procesos y equipos locales de planeación y administración del desarrollo urbano, incluyendo los aspectos financieros y de participación popular.

-Constitución de reservas territoriales para el crecimiento urbano y para la preservación ecológica.

-Construir infraestructura para dotación de agua potable, drenaje y suministro de energéticos.

-Mejoramiento del transporte público.

-Realizar programas de vivienda.

-Promoción de actividades industriales y agro industriales.

-Creación de centros motrices de actividad industrial vinculados a corredores o ejes industriales.

c) Reorientación de la inversión pública y privada.

Políticas.

- I) Que disminuyan los desequilibrios generados por una ex
civa concentración de la inversión pública y privada, en
unas cuantas ciudades del país.
- II) Canalizar flujos de inversión de las grandes metrópolis
a las regiones más pobres, para apoyar con ello, su desa-
rrollo económico.
- III) Acabar con el círculo vicioso concentrador que propicia
el sistema financiero, de trasladar el excedente económi-
co de las regiones periféricas a las regiones centrales.
- IV) Que disminuyan las disparidades regionales causadas por
un proceso de urbanización sin planeación.

Acciones.

- Disminuir la inversión y el gasto público en las grandes ci
dades, y trasladarlo a las regiones que más lo necesiten.
- Que los ingresos por impuestos, precios y tarifas se queden -
en los Estados que se generan.
- Debe buscarse el equilibrio presupuestal en las entidades fe
derativas.
- La inversión debe concentrarse en proyectos motrices de al-
cance regional.
- La inversión privada debe jugar un papel importante, en el -
apoyo y promoción de programas y planes de desarrollo regio-
nal.
- La inversión pública debe tener una orientación social, y ser
complementaria de la inversión privada.

d) Promoción Económica.

Políticas.

- I) Propiciar zonas de alto desarrollo en las regiones del-
país.
- II) Apoyar a la pequeña y mediana industria de manera inte-
gral.
- III) Desarrollar la infraestructura regional para la indus-
tria y los servicios.
- IV) Difundir alternativas y estímulos a la producción indus
trial apoyando técnicas intermedias, acorde a los requie-

rimientos de cada región del país.

Acciones.

- Desarrollar la información agrícola e industrial a nivel estatal y regional.
- Estructurar programas financieros de apoyo regional.
- Estructurar programas técnicos de apoyo para cada región de acuerdo a sus necesidades y dotación de recursos.
- Producir los bienes y servicios para los cuales la región es tá especialmente dotada.
- Por medio de la planeación económica regional se busca lograr el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones económicas de México, a través de planes que respondan a las necesidades y posibilidades concretas de cada región.

Los programas, las políticas y las acciones propuestas, pueden ser aplicadas a corto plazo y con los recursos, financieros e institucionales disponibles. Se requiere sólo de una voluntad política firme. No es un problema de recursos pues en 1978 fecha en que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, había exceso de recursos y no se avanzó.

La crisis actual cuyas secuelas llegarán hasta el próximo siglo, reclama decisiones firmes y soluciones concretas a la problemática nacional.

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 necesaria 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 afecta

da en forma directa o indirecta, 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.

La realidad actual y la perspectiva histórica, reclaman la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un programa económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en el ámbito territorial.

CONCLUSIONES.

1) En México el proceso de integración espacial y crecimiento económico ha sido conseguido a través de la constante deformación de su estructura económica, la cual se caracteriza por la falta de capital nacional; una constante concentración y dispersión de la población a lo largo y ancho del país, centralización del poder político, concentración de los medios de producción y el persistente y dominante criterio que concibe el crecimiento económico y el desarrollo de "arriba hacia abajo", es decir del Centro o Distrito Federal a la periferia o Municipios, a través de medidas verticales no integradoras de la base.

2) Con el presidente Calles, el régimen se hizo más persuasivo y negociador, al captar eficazmente a los actores de la etapa revolucionaria.

Evidentemente se afirmaron los procedimientos de control político desde el centro, a través de la asignación de recursos económicos, del establecimiento de instituciones, del nombramiento de cargos regionales y locales desde la capital de la República.

La política de inversión respondió casi siempre a un proyecto político más que económico. La política constitucional de darle autonomía a los estados fue letra muerta. Los recursos necesarios para construir escuelas, hospitales, caminos, presas, etc., había que negociarlos con el centro, a cambio evidentemente de autonomía y poder político real.

3) El modelo nacionalista creado en la etapa posrevolucionaria fue vigente 45 años (1925-1970) y forzó a todos los presidentes que ocuparon la Primera Magistratura en ese periodo a seguirlo, evidentemente con diferentes matices cada régimen.

4) Hemos encontrado que en la actual desigualdad regional ha habido factores de orden político, social, geográfico e histórico, y que han influido de manera determinante las políticas de industrialización de los gobiernos posrevolucionarios y a que éstos no incorporaron la idea del desarrollo regional en sus programas reales o efectivos de gobierno.

5) 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 contrastantes entre el campo y la ciudad y entre ciudades y regiones.

6) 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.

7) 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.

8) La idea central de la mayor parte de los textos que analizan la desigualdad regional en México, es que ésta ha aumentado de manera consistente durante este siglo, con algunos períodos, generalmente de unos cuantos años, en que el proceso de profundización de la desigualdad se ha detenido. Esta desigualdad implica tener diferentes oportunidades acceso a la educación, al bienestar y a los niveles de decisión que se dan en la política y en la administración pública. También se refleja en los contrastes entre la vida urbana y la rural, además de las diferencias entre las regiones del país.

9) Las cifras disponibles indican que en el período de 48 años (1940-1988), las regiones centrales o supraurbanas han recibido transferencias en mayor medida que otras regiones de

menor rango económico. El sistema financiero ha sido un medio eficaz para trasladar el excedente económico de las regiones periféricas a las regiones centrales.

10) La inversión pública por regiones muestra de manera evidente que la asignación de recursos públicos ha jugado un papel concentrador y que ha mantenido el desequilibrio de la ZNCR, desequilibrio que de manera fundamental se arrastra desde 1940. Seis entidades, de las 32 con que cuenta el país, absorben casi el 60% de la inversión pública total, pues sólo la ZNCR absorbió el 30% de esa inversión. Lo preocupante es que esta orientación se ha dado en las últimas 5 décadas y nada indica que en los ochentas se cambie la tendencia.

11) Existe la evidencia de que la distribución del ingreso se ha hecho más inequitativa, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional y urbano. La política económica no ha perseguido, en líneas generales el objetivo de atenuar las desigualdades económicas predominantes en el país.

12) La promoción industrial se impulsó a través de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que estuvo vigente de 1941 a 1975, 34 años en que se estructuró el perfil concentrado y caótico de la industria en la Ciudad de México. De las 737 empresas que recibieron incentivos bajo esta ley en el período 1940-1964, más del 70% corresponde a la Región Central; y de éstas empresas, la mayoría está en la Ciudad de México.

13) 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, que ataque de raíz el problema. Efectivamente, el proceso paulatino de la planeación regional en nuestro país no ha pasado metodológicamente hablando del nivel de pronunciamiento estratégico, es decir, enunciados bastante generales en relación con un patrón de desarrollo estimado como deseable. Al respecto, fue hasta el año de 1982 que nuestro país institucionalizó un sistema de planeación regional. Espero, se considere que dicho sistema de planeación opera con una serie de fallas de carácter técnico y metodológico

que será pronto entregar. 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. Por otro lado, 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 ello la presente crisis económica que vive el país detiene los mecanismos de crecimiento regional equilibrado.

14) Los grandes centros industriales son los que reciben la mayor atención por parte de las políticas de desarrollo gubernamentales; poseen los mejores transportes y comunicaciones; se les administran energía y gas, en forma abundante y precios baratos; las tarifas benefician el transporte de insumos para la industria, discriminan en favor de los productos terminados y logran reducir los costos de los empresarios al crear condiciones que ofrecen economías de escala e inciden positivamente en su tasa de ganancia.

15) Considero importante reiterar que el estado mexicano debe asumir la responsabilidad política e histórica de contrarrestar los intereses de la burguesía industrial que se localiza en el Valle de México y que obtiene grandes beneficios de la concentración industrial; es necesario que el estado mexicano defina y adopte los mecanismos necesarios para lograr una mayor racionalización de la distribución territorial, y que inicie un proceso efectivo de descentralización industrial.

16) Evidentemente no solo con ejercicios congruentes de planeación económica y social sería posible resolver en el menor tiempo posible los desequilibrios y las incongruencias del subdesarrollo regional mexicano. Este ejercicio de congruencia y de disciplina debe tener como punto de partida un proceso de democratización y administración pública eficiente y transparente que restituya al gobierno federal la autoridad moral-

que exigen los postulados de la economía mixta.

17) En síntesis, pocas ciudades dominan el aspecto 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 signación regional del desarrollo. Por lo tanto, es conveniente que el gobierno utilice instrumentos de política económica, más prácticos y reales, que cumplan cuanto antes los objetivos del desarrollo regional.

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

Considero 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 decisión política del gobierno para atacar los desequilibrios regionales en México, 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 indispensable, del crecimiento y desarrollo del país.

18) La planeación económica regional verdadera y efectiva, que ataque de lleno los problemas, tendrá que ser aquella que surja de la propia región que sufre el problema y plantea su solución, apoyada por el Estado, este como rector de la economía tendrá el deber de darle continuidad a los planes en cada cambio de sexenio, para no dejar inconclusos proyectos costosos, que de llegar a su término, ayudarán a las regiones donde se generaron, para beneficio de la región y por ende de la na-

19) Se requiere 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 recon sideren los problemas, que genera el centralismo tanto público como privado en el país.

También los estados y municipios 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 económica regional como fiel instrumento de cambio.

B I B L I O G R A F I A .

- 1) AGUILAR MONTERDE A.
" Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano "
U.N.A.M. 1970.
- 2) BARKIN DAVID.KING TIMOTHY.
" Desarrollo económico regional " (enfoque por cuencas --
hidrológicas de México).
Editorial.Siglo XXI.México.1970.
- 3) BASSOLS BATALLA ANGEL.
Geografía Económica de México.(teoría, fenómenos generales
análisis regional).
Editorial Trillas, 5a.ed.México 1984.
- 4) BOILS GUILLERMO.
" México problemas urbano-regionales "
Instituto de Investigaciones Sociales,U.N.A.M.México.1987.
- 5) BOISIER SERGIO.
¿ Qué hacer con la planificación regional antes de media--
noche ?
Revista CEPAL núm.7 abril 1979.
- 6) CARRILLO ARRONTE RICARDO.
" La estrategia del desarrollo regional en México " ; evo-
lución,magnitudes y perspectivas, en memorias del coloquio-
sobre planificación regional.
Instituto de Geografía U.N.A.M.México.1972.
- 7) CORDERA ROLANDO.TELLO CARLOS.
La desigualdad en México.
Editorial Siglo XXI,México 1984.
- 8) COVAREUBIAS FRANCISCO.
" La población como factor de la planeación de vivienda ".
La población y el desarrollo regional y urbano.
Consejo Nacional de Población.México.1982.
- 9) DE LA PEÑA SERGIO.
Introducción a la planeación económica regional.México, D.F.
Banco de México, S.A.
- 10) FLORES DE LA PEÑA HORACIO.
" Bases para la planeación económica y social de México "
Editorial Siglo XXI.México.abril 1986.
- 11) FLORES DE LA PEÑA HORACIO.
Problemas de Planeación y Desarrollo.Bases para la planea-
ción económica y social de México.
Editorial Siglo XXI.México 1966

- 12) GARCIA ROCHA ADALBERTO.
" La desigualdad económica "
El Colegio de México.1986.
- 13) GARZA GUSTAVO.
" Concentración espacial de la industria en la ciudad de México 1930-1970 ".En Demografía y Economía.
Vol.XVIII No.1 (57).El Colegio de México.1984.
- 14) GARZA GUSTAVO.
" Desarrollo económico,urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982) ".En Demografía y Economía.
Vol.XVIII:2.El Colegio de México.1983.
- 15) GONZALEZ MENDEZ.
" Distribución Regional de la captación y el financiamiento de la banca privada y mixta (1950-1980) ".
En Demografía y Economía, vol.XVI, núm.4.México.1982.
- 16) HERNANDEZ LAOS ENRIQUE.
La desigualdad regional.
Editorial Siglo XXI.México,1984.
- 17) HERNANDEZ LAOS ENRIQUE.
" Desarrollo regional y distribución del ingreso en México ".
En Demografía y Economía.Vol.XVI, núm.4.México 1979.
- 18) HIGGINS BENJAMIN.
¿ Existen los polos de desarrollo ?
En desarrollo polarizado y políticas regionales.
Kuklinski A.
- 19) HELMSING H.J.BERT.URIBE ECHEVERRIA FRANCISCO.
" La planificación regional en América Latina, en experiencias de planificación regional en América Latina.
(ONU/CEPAL/ILPES).
- 20) ISHMURATOV B.
Sistemas regionales de fuerzas productivas Moscú 1979.
(trad.por Bassols Angel).
- 21) LABRA ARMANDO.
" Desgaste social,desgaste político "
La Jornada : 22,II,1987.
- 22) LUSTIG NOBA.
La desigual distribución del ingreso y la riqueza.La desigualdad en México.
Editorial Siglo XXI.México,1984.
- 23) MADRID HURTADO MIGUEL DE LA.
Sexto Informe de Gobierno 1988.
Presidencia de la República.México septiembre 1988.

- 24) MENDEZ SILVESTRE, BALLESTEROS NICOLAS.
" Problemas y políticas económicas de México ".
Editorial Interamericana, México 1964.
- 25) NAVARRETE ALFREDO.
La planeación financiera del desarrollo económico en Mé-
xico 1964-1970.
El Mercado de Valores, año XXIV, núm. 41.12 de octubre 1964.
- 26) NAVARRETE IPIGENIA M. DE
La distribución del ingreso y el desarrollo económico de
México.
U.N.A.M. 1960.
- 27) NEORESTE SALAS MARIA EUGENIA.
" Petróleo y desarrollo regional. El caso de Tabasco ".
En Demografía y Economía. Vol. XVIII No. 1 (57).
El Colegio de México, 1964.
- 28) ORTEGA BLAKE, J. ARTURO.
Planeación la opción al cambio.
Editorial Edicol, México 1984.
- 29) ORTEGA BLAKE, J. ARTURO.
Diccionario de planeación y planificación.
- 30) PEDRAO FERNANDO.
Introducción a la problemática de la política económica re-
gional.
El Trimestre Económico núm. 179.
Fondo de Cultura Económica, México.
- 31) PEDRAO FERNANDO.
" Política económica regional ".
El Trimestre Económico, Julio-Septiembre 1978.
- 32) PIREZ P.
" Concentración metropolitana e inversión pública: La ciu-
dad de México, 1960-1980 ", seminario de trabajo sobre la --
Estructura económica e infraestructura urbana en la ciudad
de México.
U.N.A.M. México 1982.
- 33) REIG NICOLAS.
" El desarrollo agroindustrial y la ganadería en México "
En el Sistema ganadero-industrial: su estructura y desarro-
llo 1960-1980.
México, SARH, Coordinación General de Desarrollo Agroindus-
trial, México, 1982.
- 34) SAENZ RAUL.
Plaquezas de la planeación en Latinoamérica.
Comercio Exterior, México, Vol. XIV núm. 10 octubre 1964.

- 35) SOLIS LEOPOLDO.
La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas.
Editorial Siglo XXI, México.
- 36) TOLEDO VICTOR.
" La cuestión ecológica: la nación entre el capitalismo y la naturaleza ". En Ecología y Recursos Naturales.
Ediciones del Comité Central del PSUM (1981) México.
- 37) UNIKEL LUIS, RUIZ C., GARZA J.
El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras.
El Colegio de México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. México, 1976.
- 38) UNIKEL LUIS.
Políticas de desarrollo regional en México. Demografía y - Economía. Vol. XI. No. 2.
El Colegio de México.
- 39) UTRIA D. RUBEN.
Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina.
Editorial SIAP, Argentina 1972.
- 40) VERNON RAYMOND.
El dilema del desarrollo económico de México.
Editorial Diana. México 1967.
- 41) WIONCZEK MIGUEL.
Antecedentes e instrumentos de la planeación de México.
Bases para la Planeación Económica y Social de México.
Editorial Siglo XXI México, 1970.
- 42) YATES PAUL LAMARTINE.
El desarrollo regional de México.
México, D.F. Banco de México, S.A.

O T R A S P U E N T E S .

- I) CEPAL-NACIONAL FINANCIERA.
" La política industrial en el desarrollo económico de México." México, 1971.
- II) COPLAMAR.
Necesidades Esenciales en México.
Situación Actual y Perspectivas al año 2000. I. Alimentación.
Editorial Siglo XXI. México 1982.
- III) GOBIERNO DE MEXICO.
Plan de Acción Inmediata. Versión mimeográfica.
México 1962.

- IV) NAFINSA-CEPAL.
La política industrial en el desarrollo económico de México.
México, 1971.
- V) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.
México, 1978.
- VI) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.
Datos estadísticos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano
y Vivienda. 1984-1988.
- VII) REVISTA POLITICA. (suplemento).
Segundo Plan Sexenal. México, 1 de abril 1964.
- VIII) REVISTA POLITICA (suplemento).
Plan Sexenal. México 15 de octubre de 1968.
- IX) SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.
Dirección General de Economía Agrícola: Información agro-
pecuaria y forestal.
Subdirección de Agricultura y Operaciones.
México, 1981.
- X) SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.
" Estrategia de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología ".
Prioridades territoriales y Centros de Población. (SEJUE) 1985.
- XI) SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.
Plan de Desarrollo Económico Social 1966-1970.
Versión mimeográfica.
- XII) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- XIII) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- XIV) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y-
organización.