



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

**DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO,
PERSPECTIVAS ECONOMICAS PARA CHIAPAS 1994-2000**

SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR DE TITULACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA

ALEJANDRA ALVAREZ VILLANUEVA

ASESORES:

TERESA S. LOPEZ GONZALEZ

MARCO A. GUADARRAMA FLORES



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Julio de 2002



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 esta 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.

"...por una aplicación perversa de la razón, hemos dividido la humanidad en categorías inconciliables, los ricos y los pobres, los amos y los esclavos, los poderosos y los débiles, los sabios y los ignorantes".

François Mitterrand.

ESQUEMA

INTRODUCCION	4
Capitulo I Desarrollo Regional en México 1980-2000	7
1. Aspectos generales del Desarrollo Regional	9
2. Antecedentes de la planeación regional en México	11
3. El desarrollo regional polarizado en México 1990-2000	17
4. Estrategias de desarrollo regional en México 1994-2000	25
4.1. Descentralización y federalismo fiscal	27
4.2. Política social	28
4.3. Programas sectoriales relevantes	28
4.4. Evaluación del PND 1995-2000	30
5. División económico-regional y sus zonas de marginación	32
5.1. Atención a las regiones prioritarias	36
Capitulo II Entorno económico regional en el sur mexicano	41
1. La región sur y su conformación.	42
2. La región sur y las desigualdades económicas y sociales de México	47
3. Desigualdad y atraso de la región sur y sureste	51
4. La diversidad económica, cultural y social de la frontera sur de México	55
5. Perspectivas del cambio en el sur de México	62
Capitulo III Visión regional del estado de Chiapas	66
1. Características geo-demográficas del estado de Chiapas	67
2. Desarrollo Social y Urbano	73
3. Actividades productivas e Industriales	82
4. Situación económico-social en Chiapas, un conflicto indígena	98
5. Perspectivas económicas para Chiapas. Una visión Regional frente a la apertura comercial.	101
Conclusión	112
Biblio-hemerografía	117
Indice de Mapas y Cuadros	121
Anexo	122

INTRODUCCION

La planeación en México ha sido parte fundamental para el desarrollo del país. A partir de 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República emitida el 12 de Julio por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y autorizada por el Presidente Constitucional Pascua Ortiz Rubio, da inicio a la primera división territorial del país en zonas o comarcas, con el fin de lograr el aprovechamiento de los recursos naturales, forestales, pesqueros, comerciales, industriales y residenciales, etc., creando para ello a la Comisión Nacional de Planeación a fin de unificar y encausar los esfuerzos del proyecto de planificación del desarrollo regional. Hoy en día, la planeación regional a pasado a ser parte de un proyecto dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que busca emerger a zonas o microregiones con alto grado de marginación. La visión integral ha quedado atrás, las nuevas tendencias económicas nos han llevado a una disociación entre la política económica y la realidad.

En México el desarrollo regional ha sido heterogéneo, los agudos rezagos existentes son resultados de la historia del país, y de cada región en particular. No obstante, el desarrollo nacional se ha basado en unos cuantos puntos nodales asociados al asiento de los poderes, la concentración demográfica, la presencia de recursos naturales fácilmente explotables y la relación con el resto del mundo. El resto del país estuvo siempre, y está al día de hoy, pobre y deficientemente comunicado, expuesto y sometido a una economía cerrada, autocontenida y estática, y a relaciones comerciales desventajosas con aquellas regiones que lograron un esquema de desarrollo pleno.¹

En la cuestión regional se dimensiona en dos grandes problemas, la marcada desigualdad social y productiva entre las regiones y la que corresponde a microregiones que en cada entidad federativa se muestran condiciones de desventajas económica y social.

El norte del país, se mantiene el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones donde se desarrolla principalmente la industria maquiladora. Hoy en día, esta región se beneficia de su posicionamiento estratégico en la economía por su cercanía con los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de

¹ Alejo López, Francisco Javier "El Reto del Equilibrio Regional", Mercado de Valores, Octubre 2000, Edit. Nacional Financiera, pág. 105.

las principales ciudades fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a hacer frente a enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

Por otro lado, en el sur, a pesar de los esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo, persisten los enormes rezagos en educación, salud, infraestructura y generación de empleo, que principalmente se acentúan en regiones cuya población indígena es mayoritaria y habitan en zonas de difícil acceso. Esta parte del país se caracteriza por tener los más altos niveles de marginación y migración, de ahí que, de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la República, pese a que cuenta con los recursos naturales abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

El grado de marginación que se muestra por el abandono económico y político marca una enorme disyuntiva entre la política económica nacional y los efectos contradictorios reflejados en la región sur del país y en especial en el caso de Chiapas. A tal grado ha llegado su repercusión que fue imprescindible el levantamiento armado en Chiapas el 1° de enero de 1994, que puso al descubierto las deplorables condiciones en que viven miles de mexicanos que por su calidad de indígenas han sido rezagos y negados de la Integración económica nacional.

Chiapas es una región económica estratégica para el país, cuenta con grandes reservas petroleras y de gas natural. Para 1994 contribuía con el 21% en la producción de crudo nacional y el 47% de gas natural, así también sus enormes cuencas hidroeléctricas magnifican su capacidad generadora de energía eléctrica, que es distribuida al centro y norte del país, aportando el 55% de la energía hidroeléctrica a la producción nacional.

A pesar de contar con grandes industrias generadoras de fuertes ingresos nacionales, su población no se ha visto beneficiada de las mismas y mantiene graves rezagos económicos y sociales en el estado. En 1995, Chiapas contaba con la tasa de crecimiento poblacional más alta del país, con un crecimiento anual del 4.5%; una población pluriétnica en donde el 26.3% de la población habla sólo su lengua indígena; un nivel de escolaridad del 5° grado de primaria y con una tasa de analfabetismo del 26% en jóvenes mayores de 14 años en adelante, la menos de la mitad de la población contaba con energía eléctrica en sus hogares, alcantarillado y servicio sanitario. Por lo que se ubicaba dentro de los tres primeros lugares de marginación del país. Hoy en día, las condiciones no han cambiado.²

² Fuente: Censo Nacional de Población 1995. INEGI.

En este proyecto se examina la evolución de las políticas y prácticas de desarrollo regional en México en el último decenio, centrándose en la planeación nacional del sexenio de Ernesto Zedillo 1994-2000.

El objetivo no es evaluarlas sino indagar el éxito del desarrollo regional, por lo que aquellas políticas se analizan de manera muy somera. Asimismo, se centra nuestro análisis en la conformación e importancia del desarrollo regional para la integración económica del país, la heterogeneidad económica y social en las regiones, y el retraso económico encontrado en el estado de Chiapas. Tal propósito parte de que las estrategias regionales han sido contradictorias y poco realistas a las necesidades del país y su integración con el exterior. Llevando a una ampliación en la brecha regional.

Las regiones atrasadas subsidian el desarrollo de las más avanzadas al migrar sus recursos humanos, económicos y sociales a éstas. La región sureste es un claro ejemplo de los rezagos que genera la visión económica contradictoria empleada por el Gobierno Federal para proveer desarrollo. Las nuevas políticas no pueden disociarse de la coyuntura y el modelo político vigentes, pues una y otro las legitiman y justifican la nueva práctica de desarrollo, más cercana a la gestión empresarial que a la planificación centralizada.

A continuación se presentan los aspectos generales entorno a la práctica de desarrollo regional en México durante las dos últimas décadas. En segundo lugar, se exponen las condiciones de desigualdad y atraso en la región sur del país. Finalmente, para comprender los efectos del desarrollo regional se presenta la visión regional en el estado de Chiapas y sus expectativas ante los nuevos retos del desarrollo del país.

Capítulo I

Desarrollo Regional en México 1980-2000

Desde principios de los años cincuenta hasta la mitad de los ochenta, México aplicó una estrategia de desarrollo económico basada en el modelo de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, tal como lo hicieron otros países de América Latina. Centrada en el proteccionismo comercial y en la intervención del Estado en la economía, esta estrategia alentó la inversión en la industria, implantó los precios agrícolas (hasta la mitad de los años setenta) y expandió las empresas públicas.

Luego de la crisis de la deuda en 1982, el gobierno mexicano inició una serie de reformas económicas. En 1985 emprendió de forma decidida la apertura económica; en 1986 ingresó al GATT; y en 1992 firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entraría en vigor dos años después.

La desregulación y liberalización de la economía se sustentaba en un programa de reformas macro y microeconómicas, entre las que sobresalen: el saneamiento de las finanzas públicas; la liberalización del comercio y del sistema financiero; la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía. Con estas reformas, la economía mexicana transitó de un proteccionismo con fuerte intervención del Estado a la amplia apertura al exterior.¹

Para 1994, México era ya una de las economías más abiertas de los países en desarrollo. Con este nuevo papel incursiona de manera importante en el comercio internacional, abriendo las fronteras y sumándose a la nueva era de la regionalización. Sin embargo, la crisis de 1994 deja ver los efectos devastadores de la apertura indiscriminada en las regiones más marginadas del país, incrementándose la brecha económica regional.

Teóricamente, la finalidad de la regionalización es extender los mercados de intercambio y fomentar el libre comercio; sin embargo, no todas las naciones con las que se establecen alianzas

¹ Vega Canovas, Gustavo, "La Promoción de las Exportaciones, el TLCAN y el futuro del Libre Comercio en América del Norte" en México Transición Económica y Comercio Exterior, BANCOMEX y reeditado por I'CE, México, 1999, pág. 361.

se encuentran en las mismas condiciones de desarrollo económico y social, de aquí que la normatividad obligue a todas aquellas naciones rezagadas en alguna actividad productiva a fortalecer sus plataformas, llevando a cabo controles de calidad más severos y cumplir con los estándares internacionales requeridos. Bajo estas condiciones, se vuelve indispensable que cada país se involucre en este esquema desde su interior a fin de que la integración se lleve a cabo con éxito; es decir, la conformación de regiones económicas a escala nacional es imprescindible, la forma en que se logren amoldar basándose en su espacio geofísico y sus características sociales, económicas y políticas de las actividades productivas podrán garantizar su liderazgo y permanencia dentro del modelo.

En México el desarrollo regional ha sido heterogéneo, los agudos rezagos existentes son resultado de la historia del país, y de cada región en particular. Los indicadores de bienestar, particularmente de educación, salud, infraestructura y el grado de industrialización muestran desequilibrios profundos que constituyen un freno para el conjunto nacional. Es un hecho histórico que tanto por razones de su conformación geofísica como por el tipo y distribución de los asentamientos humanos que se han registrado a lo largo del tiempo, el desarrollo del país ha manifestado siempre una aguda concentración regional.

Hoy en día en nuestro país, el problema regional se considera como uno de los principales retos para la política económica y social. Los cambios recientes en la economía nacional a partir de la década de 1980, se han caracterizado por reforzar las diferencias y desigualdades económicas y sociales entre entidades federativas. El problema principal radica en conciliar el modelo de desarrollo económico nacional orientado hacia el mercado internacional, es decir, la integración del país en la economía mundial con las grandes desigualdades económicas y sociales que se mantienen a nivel regional y urbano. En el presente capítulo se analizan los cambios y características del desarrollo regional en México durante las dos últimas décadas. Asimismo, se evalúa si la apertura externa y la liberalización de la economía han propiciado cambios en el funcionamiento de las economías regionales. Entendemos por economía regional, las relaciones e interdependencias que se dan entre procesos de desarrollo económico y su estructura espacial, teniendo en cuenta las implicaciones e interdependencias que dichos espacios tienen en el crecimiento y desarrollo.²

² Asuad, Normand Eduardo. "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", Investigación Económica, Vol. LX 231, Enero-Marzo de 2000, México, pág.71.

1. Aspectos Generales del Desarrollo Regional

Uno de los retos más importantes en el campo de los estudios del desarrollo es la explicación de porqué unos países han crecido a tasas más altas que otros, lo que ha llevado en el mediano y largo plazo, a regiones con alto nivel de desarrollo y regiones atrasadas en el mundo. De la misma forma, dentro de un país se plantea el problema de cómo explicar las causas por las cuales las regiones crecen a tasas más rápidas que otras produciendo desigualdades regionales en los estándares de vida de la población y la distribución del ingreso.

El desarrollo regional como un proceso de enriquecimiento y cambio estructural que incluye aspectos económicos, sociales y físicos en un área geográfica, durante un determinado período, implica un uso productivo adecuado, crecientemente y eficiente de todos los recursos existentes, tanto humanos como naturales. Todo esto dentro del marco de un manejo estratégico del espacio físico, social y económico. Al optimizarse los recursos disponibles se espera un aumento de la producción y del ingreso, que permita acumular recursos adicionales para aumentar la inversión y, por ende la producción.³ En este sentido, el desarrollo regional necesita de una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo, en donde se orienten y faciliten el crecimiento de los asentamientos humanos y de la vida en comunidad, buscando siempre eliminar los contrastes regionales adversos. Además, el desarrollo regional debe fijarse como una de sus metas principales la sustentabilidad; es decir, lograr un desarrollo interior real y crecientemente en el momento de llevarlo a cabo, sin comprometer capacidades productivas necesarias para las futuras generaciones.

La planeación regional requiere del conocimiento de las características de su población, condiciones naturales, niveles de vida, infraestructura disponible y actividades productivas. Teniendo un conocimiento amplio y un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de la región, se procede a definir las políticas de desarrollo más adecuadas, de acuerdo a sus ventajas y desventajas.⁴ Un desarrollo regional sustentable y sostenido exige necesariamente elevar la competitividad de aquellos productos comerciales que presentan mayores ventajas comparativas; siempre tomando

³ Véase, David Barkin (1972), Angel Bassols (1993), y Enrique Contreras (1996).

⁴ Barajas, Verónica, "Desarrollo regional en la Fraylesca, Chiapas. La producción de leche como alternativa", tesis UNAM-FE, México, 1996.

en consideración la vocación y el carácter productivo y social de la región, buscando el respeto al equilibrio ecológico y a las necesidades de la población.

En el proceso para alcanzar el desarrollo económico existe un conflicto de no fácil conciliación, entre las políticas empleadas para lograr el crecimiento económico y la forma de distribuir lo producido. En algunos países se pide a la población el sacrificio presente, aceptando salarios bajos para alcanzar el crecimiento económico, con la promesa de que en el futuro podrán participar de los beneficios de lo producido. Sin embargo, los gobiernos al considerar el crecimiento y la distribución cronológicamente como dos aspectos separados de un mismo proceso, cuando logran el crecimiento económico se olvidan de la distribución entre la población. Este incumplimiento de promesas genera descontento social que en algunos casos llega a desestabilizar gobiernos, tras la falta de expectativas de mejoramiento.⁵

Normand Asuad plantea que históricamente "...el desarrollo regional se manifiesta por la concentración de la actividad económica en ciertas localidades, las que por efectos de cambio económico crecen y atraen a la población, dando lugar al fenómeno de desarrollo urbano. Este se caracteriza por el patrón de urbanización que se muestra en la forma en que crece la población y la dimensión física de la mancha urbana por los usos y equipamientos del suelo." Las relaciones interurbanas se dan en función de los mercados de destino y espacialmente se manifiestan por la red de transporte y comunicaciones que físicamente muestran la integración.⁶

El proceso de urbanización se caracteriza por el elevado grado de concentración de la actividad económica y de la población en unas cuantas ciudades, lo que conforman las megaciudades. Dicha concentración urbana hace evidente las características de la actividad económica y las diferencias de la capacidad de sus economías, tales como lo reflejan las diferencias en el ingreso per cápita de sus habitantes. De tal manera que las regiones con mejor infraestructura presentan mayor dinamismo en términos de productividad.

Los esfuerzos por entender la diferenciación espacial de las actividades económicas, en particular las respuestas a problemas de política y administración pública, han llevado a los estudios regionales a ser parte trascendental en la política económica nacional. Uno de los problemas

⁵ Bravo Anguiano, Ricardo, "El marco teórico-conceptual del desarrollo regional" en "México: Perspectivas de una Economía Abierta", Colegio Nacional de Economistas, Porrúa, México, 1993, pág. 134.

⁶ Normand Asuad, Eduardo, "Espacio y territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo", Investigación Económica, Vol. LX 231, Enero-Marzo de 2000, México, pp.16-28.

principales radica en identificar cual tipo de regionalización es la más adecuada. Bassols plantea al respecto "...Si se trata de adoptar la más conveniente, ésta no puede ser si no la región socioeconómica producto de la historia social, con una base física y determinados recursos naturales, donde existe una estructura socioeconómica propia y en la cual inciden las fuerzas sociales y políticas modeladoras del espacio."⁷

2. Antecedentes de la planeación regional en México

A partir de la década de los años cuarenta comenzaron a presentarse en el país continuas referencias al desarrollo regional. En círculos profesionales y académicos en estrecha vinculación con la práctica de la planificación, que en aquellos tiempos era todavía una reivindicación de los técnicos frente a los políticos, se planteó la necesidad del desarrollo regional. A pesar de que los conceptos regionalistas no han sido formulados con precisión, no hay duda de que se trata de una corriente de opinión técnica que auspicia el desarrollo hacia adentro, a partir de la consideración de las necesidades de la ideología política gobernante; por un lado, las tendencias nacionalistas de desarrollo, y por otro, como teoría normativa de aplicación territorial del desarrollo económico y social. El desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas fue el primer intento formal de desarrollo regional. Se basó en la experiencia de Estados Unidos con la Tennessee Valley Authority (TVA), dependencia mediante la cual el gobierno intervino de manera directa para crear infraestructura y generar empleo. Su objetivo principal era solucionar la severa desocupación que afectó a dicho país después de la crisis de los treinta.

En México, los primeros trabajos referidos a la planeación regional y urbana se encuentran después de 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República. El primero del que se tiene noticia, fue elaborado por la Secretaría de Agricultura y Fomento en 1936 con propósitos explícitos de planeación territorial. En este documento se proponen cinco regiones: Noreste, Norte, Centro, Pacífico, Sur, y Golfo. Un segundo trabajo de ésta época, elaborado por Carlos Contreras, tiene que ver más con aspectos urbanos, pues realiza un análisis pionero sobre la planeación de la Ciudad de México.

⁷ Bassols Batalla, Angel, "Una regionalización para el desarrollo" en "El desarrollo regional en México: Teoría y práctica", compiladores Angel Bassols Batalla, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres. IIES-UNAM, México, 1992. pág. 49.

Los primeros intentos realizados entre 1940 y 1960, se sustentaron en la idea de la región como mero soporte físico de las políticas sectoriales, situación recurrente en México donde la planeación de todo tipo se confrontó siempre con la organización sectorial prevaleciente en el gobierno federal. A lo largo de este periodo, el gobierno federal canalizó las inversiones destinadas a promover las actividades productivas siguiendo criterios territoriales, determinados por la división política de las entidades federativas, o bien, utilizando concepciones geográficas. De esta manera, las regiones elaboradas por el sector público procuraban recopilar información para impulsar territorialmente la política de desarrollo estabilizador.⁸

En general, la política regional emprendida en esas dos décadas tenía como propósito implícito difundir las relaciones de producción capitalistas en la mayor parte del país, y como objetivo explícito, la disminución de las desigualdades regionales. Al finalizar el periodo, se logró impulsar el desarrollo de las regiones central, norte y noreste del país, mientras que el resto del país se atrasaba significativamente. Cabe señalar que en este periodo aún no se establecían las bases para la intervención sistemática del Estado en el ámbito territorial, dado que predominaban entonces los enfoques de carácter sectorial que presentaban poca atención a los determinantes y efectos territoriales.

La intervención del Estado en el periodo 1960-1970 fue imprescindible cuando el "milagro mexicano" empezó a evidenciar sus debilidades y sus pocas virtudes. A partir de 1970, el plan sexenal de Echeverría proclamó la urgente necesidad de atenuar los desequilibrios intrasectoriales del desarrollo industrial y conseguir una localización regionalmente más equilibrada. Para tal fin, se creó el Fidelcomiso de Nacional Financiera cuyo propósito era elaborar estudios para fomentar la creación de parques y ciudades industriales en México, fue la instancia gubernamental que dinamizó la nueva etapa de industrialización nacional y regional.⁹ Esta etapa se cierra con la aparición, en 1970, de la obra de David Barkin y Thimothy King sobre el análisis y crítica de la política seguida hasta el momento por el gobierno mexicano en materia de desarrollo regional y que terminaba por profundizar las desigualdades existentes en las diversas zonas del país.¹⁰

⁸ Garza Villareal, Gustavo, "Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991" Siglo XXI, México, 1996, pág. 53.

⁹ Delgadillo Macías, Javier, "El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos", UNAM-IIES, México, 2000, pág. 80.

¹⁰ Normand Asuad, Eduardo, "Aspectos básicos que debe ..." *Op. Cit.* pág.71.

Los efectos más perversos del proceso de urbanización empezaron a ser preocupación reiterada y puntos de reflexión por parte del gobierno mexicano. Entre 1970 y 1982 la política económica llevada a cabo desató la proliferación de los sectores empobrecidos y marginados del país, así como la creciente desigualdad entre clases sociales y regiones. Como respuesta al rápido y desordenado crecimiento de las ciudades en el país, durante el periodo del desarrollo estabilizador, se favoreció el asentamiento de centros industriales, los cuales; por un lado, aprovechaban la concentración de servicios y mercados en la capital del país y, por el otro, centralizaban el espacio en zonas limítrofes de las megaciudades una oferta de empleo y servicios subsidiados que alentaban la inmigración.

Para el sector gubernamental la hiperurbanización era provocada por el comportamiento biológico (crecimiento acelerado de la población) y social de los pobres (la migración). Ambos fueron convertidos en los peores lastres de un modelo que, desde la óptica gubernamental parecía ser ordenado y con crecimiento equitativo social y regionalmente. Así, los funcionarios públicos no sólo eran los administradores del modelo capitalista, sino también sus principales apologistas. La planeación regional se convirtió en una especie de panacea regional a todos los males nacionales, empezando por los regionales.

El discurso oficial de esa época, prometía toda una serie de acciones planificadas para lograr desconcentrar la actividad económica y mejorar la distribución de la población del país. La industria se concentraba en ciertas áreas provocando serias presiones sobre los servicios públicos, hacinamiento de la población, contaminación ambiental y tensiones de diversa índole contrarios a los fines del desarrollo, implicando un elevado costo social.

El 23 de noviembre de 1971 el ejecutivo federal expidió el decreto donde se establecía la ampliación de las empresas que se estimara necesario fomentar, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, ayudas y facilidades de diversa índole, para evaluar el desarrollo regional, crear oportunidades de trabajo, elevar el nivel de vida de la población, fortalecer el mercado interno e incorporar al mayor número de habitantes al progreso nacional, aumentar las exportaciones, sustituir las importaciones y propiciar una planta industrial mejor integrada con elevados niveles de eficiencia productiva. El decreto fue considerado como un primer paso para en la revisión y modernización de la política de fomento industrial seguida en México. Lo novedoso fue que adicionaban medidas encaminadas a estimular el desarrollo regional.¹¹

¹¹ BANCOMEX, "Revista de Comercio Exterior", Vol. XXI, Núm. 12, Diciembre, México, 1971, pp. 1073-1074.

Una acción más emprendida por el gobierno federal para impulsar la descentralización económica y crecimiento equilibrado del territorio, fue la promoción y creación de ciudades industriales. El modelo mexicano de ciudad industrial consideraba una población mínima de 25 mil y máxima de 50 mil habitantes sobre una superficie de 400 hectáreas. En ese entonces se intentó realizar 21 proyectos de desarrollo económico regional conforme a los lineamientos de la política de inversión pública, fiscal y de crédito.¹²

En materia de planificación regional, en 1972 la Secretaría de la Presidencia dio a conocer el *Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano 1972-1976*, elaborado en colaboración con expertos de las Naciones Unidas. Con este trabajo se inicia la sistematización de la planeación urbana regional en México, paralelamente, en 1972, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) dio a conocer un documento admitido como un primer intento encaminado a precisar los rasgos distintivos principales del desarrollo regional en México, e identificar algunos de los factores causales más importantes para precisar sus perspectivas dentro del marco de la política económica predominante en el país.¹³

Cabe señalar que durante esta década, investigadores como Unikel, Lavell y Pirez fueron quienes analizaron el concepto político regional y la nueva normatividad gubernamental, enfatizando su contenido socio-político, y concluyeron que la política regional entre 1970 y 1977 sólo había sido funcional a los propósitos de la acumulación capitalista y a la legitimación política gubernamental. Por su parte Tomas Miklos expone, al finalizar el periodo, las razones del fracaso en la aplicación de políticas de desarrollo regional basadas en la teoría de los polos de crecimiento, entre las que destacan la confusión entre el desarrollo espontáneo y deliberado, la falta de condiciones adecuadas en las regiones de destino y la inexistencia de instrumentos regionales para el desarrollo planificado.¹⁴ Sin embargo, por otro lado Boris Graizbord menciona que "son más bien las políticas no espaciales las que afectaron profundamente las decisiones y el comportamiento de los agentes económicos y factores de la producción".¹⁵

¹² Garza Villareal, Gustavo, "Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991" Siglo XXI, México, 1996, pág. 98.

¹³ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "Estudio regional de México", Comercio Exterior, Vol. XXII, Núm. 3, Banco de Comercio Exterior, México, Marzo 1972.

¹⁴ Garza Villareal, Gustavo, *Op. Cit.*, pág. 98.

¹⁵ Normand Asuad, Eduardo, "Aspectos básicos que debe ...", *Op. Cit.*, pág. 71.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones se explicaba por la pérdida del dinamismo de las manufacturas y estancamiento de la productividad; al hecho de que el crecimiento de la inversión dependió cada vez más de la participación del sector público y, consecuentemente, de que las fuentes tradicionales de financiamiento se apoyaran cada vez más en el exterior, así como a que el entorno internacional se tornó crecientemente inestable en momentos en que la economía mexicana se vinculaba abiertamente al mercado mundial.

Al iniciarse la década de los ochenta, el Estado mexicano, como muchos otros en el mundo, se vio inmerso en una crisis que puso en cuestión la viabilidad del estado benefactor. La crisis fiscal y el enorme peso de las deudas interna y externa, particularmente esta última, llevaron a la economía a una crisis que agudizó la pobreza generalizada debido a la drástica reducción de los programas y políticas gubernamentales encaminadas a contrarrestar el empobrecimiento de la población.

En 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid instrumentó mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE), una serie de planes entre los que destacan el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda; el Programa Nacional de Ciudades Intermediarias, y el Programa Nacional de Ecología, así como el nuevo impulso a las iniciativas de descentralización; la correspondiente reforma municipal producto de las modificaciones del artículo 115 constitucional en 1983; el impulso al programa de regularización de la tenencia de la tierra; y la dotación de infraestructura y equipamiento urbanos, que constituyeron el centro del nuevo giro del gobierno federal en materia de atención regional y urbana.¹⁶

Las nuevas propuestas de normatividad para la planeación regional y urbana fueron sometidas a la crítica académica, la cual coincidía en que el carácter normativo de los planes y la falta de instrumentos tendientes a influir en las causas que determinan la concentración de la distribución espacial, económica y demográfica habían sido y eran las principales limitantes de la propuesta de planeación fiscal gubernamental.

Si bien durante el gobierno de Miguel de la Madrid se propuso la descentralización urbana-industrial; no obstante, el proceso de concentración continuó, debido, quizá, a la imposibilidad de neutralizar los factores que habían generado dicha concentración. Además, ante

¹⁶ Ver información en Informe de Gobierno, 1983.

los efectos de la crisis de la deuda externa el gobierno se vio obligado a emprender medidas que atenuaran la fuga de capitales y la profundización de los desajustes financieros en la balanza de pagos y en el presupuesto fiscal. Se redujo el gasto gubernamental y se modificaron los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Se procedió también a reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, disminuyendo las importaciones. Sin embargo, tales medidas fueron insuficientes y tuvieron una aplicación temporal limitada. Las presiones externas e internas del capital obligaron a la adopción de una política neoliberal que rompía con los vestigios del modelo de sustitución de importaciones.¹⁷

Así, el modelo neoliberal se implementó como una alternativa que permitiera la libre movilidad de capital y creara las condiciones para la reestructuración productiva desde la perspectiva de una mayor Integración del país en la economía mundial. Los instrumentos más notorios para lograr tales fines consistieron en la contracción deliberada del gasto público y la oferta monetaria; la liberalización de precios, la tasa de interés y el tipo de cambio, por una parte, y el control de los salarios por otra; además, la racionalización y flexibilización de la política proteccionista del comercio exterior.¹⁸

La idea de modernizar la planta productiva dentro de los lineamientos de la política económica responden a la necesidad de aumentar los flujos de divisas, dado que la mayor parte provienen del petróleo. Ello explica, la canalización de recursos hacia la reordenación del sector manufacturero tendiente a incrementar las exportaciones.

Por su parte, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se puso el énfasis en la política de ajuste estructural, con lo que la planificación territorial dejó de ser parte de las preocupaciones gubernamentales, es decir, la desregulación y la liberación económica eran los fundamentos del nuevo modelo económico del país; el nacionalismo revolucionario cuyos fundamentos descansaban en el gasto público y la intervención del gobierno en diversos ámbitos de la vida nacional, estaba condenado a muerte.¹⁹

¹⁷ Delgadillo Macías, Javier, "El desarrollo regional ...", *Op. Cit.*, pág. 61.

¹⁸ *Idem.* pág. 80.

¹⁹ Garza Villareal, Gustavo, "Cincuenta años ...", *Op. Cit.*, pág.98.

3. El desarrollo regional desigual en México 1990-2000

El ritmo de crecimiento en las distintas regiones que componen nuestro país se ha caracterizado por una serie de desequilibrios sistemáticos. El crecimiento registrado por las regiones más dinámicas se intensifica y amplía las brechas regionales. Muchos han sido los factores que han influido en los últimos 20 años para acentuar los desequilibrios en el territorio nacional.

El crecimiento demográfico y los patrones de distribución de la población han acentuado las desigualdades entre regiones y dentro de cada región, aunado a esto se suma la conformación geofísica, las políticas centralistas emitidas por el gobierno federal, el asentamiento de poderes, la presencia de los recursos naturales fácilmente explotables y la relación con el resto del mundo. Es evidente el alto nivel de concentración regional en el centro y norte del país. Aquellas regiones que no fueron partícipes en esta dinámica, se mantuvieron marginadas de las grandes transformaciones ocurridas en no más de dos décadas. Pobres y deficientemente comunicadas se encuentran expuestas o sometidas a una configuración económica cerrada, autocontenida y estática, y a relaciones explotatorias con las regiones más desarrolladas, constituyéndose en un freno para la economía nacional.²⁰

La concentración de la población en cuatro grandes urbes, el Valle de México, Puebla, Guadalajara, y Monterrey, es resultado de la migración procedente de todo el país, siendo un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en sus aspectos principales: económico, familiar, social y comunitario con el consecuente abandono del campo, así como la absorción de los asentamientos irregulares que debilitan el ordenamiento urbano, y la desadaptación de los migrantes que no encuentran los empleos que buscaban para sostener a sus familias. Los sistemas regionales que se han estructurado a partir de estas cuatro grandes ciudades han conducido a que las localidades menores a su alrededor mantengan una dependencia en infraestructura de bienes y servicios.

Uno de los procesos que más ha marcado cambios en los ámbitos económico, social, cultural y político en todo el país ha sido la urbanización. En el último decenio, el papel de las ciudades medias dentro de la estructura urbana del país ha sido muy importante para equilibrar el desarrollo

²⁰ Vega Canovas, Gustavo, "La Promoción ..."; *Op. Cit.*, pág. 361.

urbano, crear empleos y comercio, y contar con flujos de población más equitativos. Cancún, Tijuana, Ciudad Juárez, Ciudad del Carmen, Saltillo, León, Tuxtla Gutiérrez, Toluca y Cuernavaca han experimentado los crecimientos más importantes. Hay que remarcar que en estas ciudades el crecimiento es debido al impulso que los estados han otorgado al asentamiento de la industria maquiladora y el fomento al turismo, mediante la exención de impuestos u otros subsidios.

El objetivo de las políticas de desarrollo regional es promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento relativo y manteniendo la dinámica de crecimiento de las que registran mayor capacidad de respuesta productiva y más altos índices de bienestar social.

Para este estudio retomamos la construcción regional de Hernández Laos²¹, conformada por 7 regiones agrupadas con base en características demográficas, geofísicas y socio-económicas. Entre las regiones se encuentran la *Sur* y *Sureste o Golfo* que comprenden los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, la primera; y Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, la segunda. A estas se suman las regiones del *Centro*, *Centro Oeste*, *Centro Este*, que comprenden la primera al Valle de México (Ciudad de México y Edo. de México), la segunda se integra por Guanajuato, Michoacán, y Morelos, y la región *Centro Este* conformada por Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Se agregan la región *Norte* conformada por Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas y por último la región *Oeste*, que comprende a Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit y Sinaloa. Para tener una mejor visión de la regionalización se presenta el mapa 1.1.²²

En términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla, Guadalajara y Monterrey concentran la mayor infraestructura productiva y tiene los mejores niveles de bienestar. En cambio, en el sur se observan los grados más altos de marginación y rezago social.

²¹ Godínez, M. Víctor, "La economía de las regionales y el cambio estructural", en Reformas económicas en México, FCE, México, 1999, pág. 356.

²² Alejo López, Francisco Javier, "El reto del equilibrio regional", Mercado de Valores, Nacional Financiera, Octubre 2000, México, pág. 106.

Mapa 1.1



Fuente: Elaboración Propia, Mexico, 2011.

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población más numerosa, con un nivel de capacitación mayor que les ha permitido consolidarse como el principal mercado del país, pues potencializa el desarrollo económico y preserva la viabilidad financiera al concentrar los poderes de la federación, mientras en sus zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo y menor calidad de vida que las grandes ciudades.

El norte del país, por su parte, mantiene el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones donde se desarrolla principalmente la industria maquiladora. Hoy en día, esta región se beneficia de su posicionamiento estratégico en la economía y su cercanía con los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de las principales ciudades fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a enfrentar enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

Por otro lado, en el sur, a pesar de los esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo, persisten los enormes rezagos en educación, salud, infraestructura y generación de empleo, los cuales se acentúan principalmente en las zonas que tienen una población indígena mayoritaria y de difícil acceso. Esta parte del país se caracteriza por tener los más altos niveles de marginación y

migración, de ahí que, de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la República, pese a que cuenta con recursos naturales abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

La expansión y predominio de la industria petrolera hacia finales de la década de los setenta, fue motor de la economía, posteriormente dominaron los servicios, destacando la transformación de la industria maquiladora de exportación, especialmente la industria automotriz y el impulso al turismo combinándose los procesos de desindustrialización y crecimiento acelerado en los servicios. En consecuencia, sólo crecieron los sectores industriales orientados a la maquila y a la exportación, como es el caso de la industria electrónica, eléctrica y del transporte, y la actividad turística.

La actividad económica en su mayoría empezó a depender de los servicios, mismos que en 1982 contribuyeron con 60% de la producción nacional, mientras que la industria esencialmente maquiladora, se orientó a la exportación. Este patrón de crecimiento reorientó la estructura del empleo con el predominio de los servicios al final del periodo, con 58% del total. Por otra parte, el empleo industrial se redujo de 25% a 21%. Además de estos cambios sectoriales del empleo, la población económicamente activa se duplicó y la población total creció en 60%. De aquí que crecieran los niveles de subempleo y aumentara considerablemente la llamada economía informal.²³

Este comportamiento impactó en la estructura y la actividad de las economías regionales, como en el sistema de ciudades y el proceso de urbanización. De estas transformaciones los aspectos más relevantes que se identificaron son los siguientes:²⁴

1. Crecimiento y desarrollo económico en zonas petroleras y petroquímicas de la región del Golfo de México en Veracruz, Chiapas, Campeche y Tabasco. El crecimiento dinámico de las entidades y de las principales localidades urbanas se mantuvo hasta el ajuste de 1982.
2. Impulso y crecimiento de zonas de la industria maquiladora, como es el caso de las localidades fronterizas de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. A partir de la reorientación hacia los servicios estas economías crecieron aceleradamente con su base económica maquiladora. Además de las regiones turísticas de Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán.

²³ INEGI, Banco de Información Económica 2001 y Sistema de Cuentas Nacionales 2000.

²⁴ Alejo López, Francisco Javier, "El reto ...", *Op. Cit.*, pág.106.

3. Caída y ajuste de las principales regiones industriales, principalmente de Industrias ligeras y de bienes de capital, la cual reflejó en desempleo y crecimiento del sector informal. Las principales zonas urbanas fueron la Ciudad de México y la de Monterrey.
4. Deterioro y caída de la economía y de los niveles de pobreza extrema en las entidades federativas de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Chiapas, San Luis Potosí y Zacatecas.

A estos cambios se agregan las modificaciones del sistema urbano, que como resultado del ajuste estructural de la economía a partir de los inicios de la década de 1980, se caracteriza por la continúan concentración en el desarrollo urbano y donde aparentemente se inicia un proceso de desconcentración de las tres principales metrópolis (Valle de México, Guadalajara y Monterrey) asociado principalmente a la desindustrialización y al cambio en el patrón del desarrollo industrial vinculado sobre todo hacia la exportación y el desarrollo de la industria maquiladora.

En este periodo la dinámica macroeconómica de las ciudades en México se caracterizan por el decremento de un millón de habitantes o más en el conjunto de las ciudades, mientras el mayor crecimiento se dio en los centros urbanos más pequeños, que fueron los de poblaciones de 20 a 50 mil habitantes, sigulendo en importancia los 15 a 20 mil y los de 50 a 100 mil habitantes. Este proceso reorientó el impulso y desarrollo de nuevos centros industriales como los casos de la región Centro Este (Puebla y Querétaro) y la Región Norte (Cd. Juárez, Matamoros, Nogales y Cd. Acuña Saltillo, Monclova y Torreón) donde se desarrollaron las ciudades totalmente vinculadas con el turismo como son: Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta, Cozumel, Ensenada e Ixtapa Zihuatanejo.²⁵

No obstante, para 1994 se inicia un descenso en el ritmo de crecimiento de las metrópolis, como consecuencia de la devaluación de diciembre de 1994, y del plan de ajuste instrumentado en 1995. Fue la mayor crisis económica en la historia moderna de México; en términos generales se observó el desplome en el producto Interno bruto de 7.0%, la tasa de desempleo de 3.7% en 1994 pasó a 6.2% en 1995, lo que representa una pérdida de más de 1 millón 600 mil empleos. El crecimiento en los precios al consumidor y al productor de 52 y 60% respectivamente, provocó un deterioro en los salarios medios reales de por lo menos el 13%. A la vez, la estricta política monetaria trajo como consecuencia que la tasa de interés (Cetes) se situara alrededor de 48% en promedio en el año. El proceso de ajuste ayudó a que las finanzas públicas se produjera un superávit pequeño, y

²⁵ *Idem*, pág. 106.

que la balanza comercial fuera de 7 mil 347 millones de dólares.²⁶ Al término del primer trimestre de 1996, la inquietud más importante era si se darían los suficientes elementos para creer que permitiera sentar las bases del crecimiento esperado.

Durante el periodo de 1993 a 1999, el empleo se concentró principalmente en el sector servicios que absorbía el 36% de la población ocupada; seguido la industria de la transformación, con el 22 y el comercio con el 20 por ciento. La tasa de desempleo abierto para 1995 fue en promedio de 6.2% a nivel nacional, la más alta en los últimos diez años. Las ciudades de Aguascalientes y Tijuana fueron las únicas que en los niveles de empleo sufrieron menos con la rezagos de la crisis de finales de 1994, y donde prácticamente han mantenido sus niveles constantes de desempleo abierto; no así las demás, que han tardando más tiempo en recuperarse y en su mayoría ni siquiera a la fecha han podido llegar nuevamente a los niveles de empleo de 1995.²⁷

Como se percibe en el cuadro 1.1, el consumo eléctrico de gran volumen, propio de la gran industria, refleja en parte las diferencias en el dinamismo regional. Mediante el análisis de esta variable es fácil distinguir como las regiones Oeste, Sur y Sureste del país siguen fuertemente ancladas en el sector agropecuario, en contraste con las otras tres grandes regiones Norte, Centro y Centro Este, que han privilegiado a los sectores manufacturero y de servicios dentro de sus estructuras económicas. Para la región Oeste y Sur el sector agropecuario representa el 11 y 14 por ciento de su aportación al PIB nacional, respectivamente, mientras que la industria manufacturera para la región Centro el 24%, Centro Este el 26% y la Norte con el 25 por ciento. No obstante, la cercanía de la región Oeste con un mercado altamente demandante, aumenta la competitividad de sus productos agropecuarios de exportación, por lo que resulta menos vulnerable que las regiones Sur y Sureste. A pesar de lo anterior, el desplazamiento de la industria manufacturera al sector agropecuario ha llegado hasta estas dos regiones al incrementarse su participación al 7% dentro de las actividades económicas de la región.

²⁶ Mendoza, A. Miguel, "La economía mexicana en el primer trimestre", Economía Informa, Núm. 247, Mayo 1996, México, pág. 32.

²⁷ INEGI, Banco de Información Económica 2001 y Sistema de Cuentas Nacionales 2000.

Cuadro 1.1

**Producto Interno Bruto por gran División de Actividad Económica y Regional, 1999
(A Precios de 1993)**

Actividad	Centro	Centro Este	Centro Oeste	Norte	Oeste	Sur	Sureste	Total Nacional
1 Agropecuario, Silvicultura y Pesca	1.0%	7.7%	11.9%	5.1%	10.7%	14.0%	7.5%	5.9%
2 Minería	0.2%	1.0%	0.5%	1.1%	0.9%	1.2%	7.9%	1.3%
3 Industria Manufacturera	24.1%	26.1%	18.3%	25.2%	18.0%	7.3%	11.9%	21.4%
4 Construcción	3.9%	4.7%	5.9%	4.0%	4.4%	4.4%	5.5%	4.4%
5 Electricidad, Agua y Gas	0.6%	2.4%	1.8%	2.0%	1.7%	5.6%	2.2%	1.7%
6 Comercio, Restaurantes y Hoteles	21.0%	17.3%	17.3%	21.7%	22.1%	18.9%	23.2%	20.8%
7 Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	11.5%	9.5%	11.2%	11.8%	11.3%	8.6%	9.2%	11.0%
8 Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler	17.6%	14.5%	16.0%	13.6%	14.8%	18.5%	15.6%	15.8%
9 Servicios Comunales, Sociales y Personales	25.4%	18.0%	18.4%	17.7%	18.0%	22.2%	18.5%	20.7%
Total nacional por Actividad Económica	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Nota: A total actividad económica por región las cifra no cuadra con el total del periodo, el error se presenta desde la fuente oficial.

Cuadro 1.2

**Contribución de las Regiones al Producto Interno Bruto por gran División de Actividad Económica, 1999
(A Precios de 1993)**

Actividad	Centro	Centro Este	Centro Oeste	Norte	Oeste	Sur	Sureste	Total Nacional
1 Agropecuario, Silvicultura y Pesca	5.6%	12.8%	14.6%	20.4%	23.0%	11.8%	11.9%	100.0%
2 Minería	4.3%	7.0%	2.7%	18.4%	8.8%	4.5%	54.5%	100.0%
3 Industria Manufacturera	37.2%	11.8%	6.1%	27.5%	10.6%	1.7%	5.1%	100.0%
4 Construcción	29.3%	10.5%	9.7%	21.2%	12.7%	5.0%	11.6%	100.0%
5 Electricidad, Agua y Gas	11.2%	13.5%	7.6%	28.6%	12.9%	16.3%	11.7%	100.0%
6 Comercio, Restaurantes y Hoteles	33.4%	8.0%	6.0%	24.4%	13.4%	4.5%	10.3%	100.0%
7 Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	34.7%	8.3%	7.3%	25.0%	13.1%	3.9%	7.7%	100.0%
8 Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler	36.8%	8.9%	7.3%	20.2%	11.9%	5.8%	9.1%	100.0%
9 Servicios Comunales, Sociales y Personales	40.6%	8.4%	8.4%	20.0%	11.0%	5.3%	8.3%	100.0%
Total nacional por Actividad Económica	33%	10%	7%	23%	13%	5%	9%	100%

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Nota: A total actividad económica por región las cifra no cuadra con el total del periodo, el error se presenta desde la fuente oficial.

Como puede observarse en el cuadro 1.2, la polarización de las regiones se presenta como un reto para el modelo económico actual, donde prácticamente las actividades económicas del país están concentradas en la industria manufacturera, el comercio y los servicios tanto financieros como comunales. Y sobre todo, el reto absoluto es dinamizar las economías del Sur, Centro Oeste y Sureste sin desacelerar el crecimiento de las demás. La geografía del atraso como denomina F. Javier Alejo a aquellas regiones con grandes rezagos y pobreza extrema en el país, se debe en gran medida a la marcada desigualdad social y productiva entre las regiones: Norte, Sur, Centro, Golfo, Oeste, Centro Oeste y Centro Este; y por otro lado a las microregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventajas económica y social. El crecimiento regional debe provenir de la especialización regional, el dinamismo de la economía nacional y la competitividad en los sectores productivos de cada región. De lo contrario se revelan los marcados contrastes regionales.²⁸

La competitividad como uno de los elementos básicos para el crecimiento, se vuelve un factor clave para alcanzar tasas de desarrollo elevadas. Debido a que la competitividad depende principalmente de la inversión en capital humano y físico, de la velocidad con que se adopta nueva tecnología, de la capacidad de adaptación al cambio y de la eficacia con que se aprovechan los recursos. Los retos se agigantan para aquellas regiones donde los niveles promedio de educación y salud dilatan la capacidad de respuesta.

Bajo esta perspectiva, la estrategia de desarrollo regional consiste en lograr una mejor asignación, entre las regiones, de los recursos de Inversión públicos y privados. De ese modo, se alienta la diversificación económica, se propicia una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana; se fortalece la capacidad económica y administrativa de los municipios; y se intensifica al participar la sociedad en las acciones y programas de desarrollo.

Acorde con esta estrategia de crecimiento económico y de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física para el desarrollo, el Gobierno Federal debe impulsar acciones específicas para cada región, apoyar las Iniciativas de los gobiernos de los estados que hagan posible la fusión de los intereses entre entidades y la federación para el establecimiento de programas con importancia estratégica nacional y prioritarios para los gobiernos locales. El reto del equilibrio regional según Alejo López "... requiere prioritariamente un cambio en la función del Estado, en el ámbito regional

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

y de las ciudades, esencialmente modificando su función de agente regulador a promotor de la actividad empresarial, el desarrollo social y el equilibrio urbano-ambiental. La participación estatal es una necesidad, dado que los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano no son solucionados por la simple operación del mercado. El desarrollo económico de la región centro debe dinamizarse y reconvertirse, a fin de recuperar su fortaleza y capacidad de crecimiento para el bien de su país y de sus habitantes.”²⁹

Por lo anterior, observamos que el crecimiento de una región afecta directamente al desarrollo de otra menos productiva si esta se ve excluida del mismo, y por tanto, la gravedad del problema se acentúa para ambas al mantener una constante dependencia al subsidio, en tanto la productividad no se eleve.

La centralización de la industria, junto con el acelerado crecimiento demográfico y la falta de planeación en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales han traído consigo un deterioro ambiental grave. La contaminación atmosférica, del agua y el mal manejo de los desechos sólidos son algunas consecuencias preocupantes que deben ser tomadas en cuenta dentro de la planeación regional. El crecimiento económico de las regiones debe ir dirigido hacia el desarrollo sustentable; en la actualidad el crecimiento está respaldado por la actividad de la industria de la transformación, fuente constante de contaminantes y deterioro ambiental.

4. Estrategias de desarrollo regional en México 1994-2000

En el ámbito nacional, la tendencia de corte económico, político, social y cultural representan retos que el gobierno federal y el estatal deben enfrentar para impulsar el desarrollo. Las políticas económicas de corte neoliberal y sus implicaciones sociales hacen inevitable la necesidad de diseñar alternativas de planeación, por lo que resultan ineludibles los alcances territoriales y regionales para la definición de políticas económicas y estrategias en el desarrollo del país. Concebir la planeación desde la perspectiva regional obliga a abandonar toda pretensión de utilizar los esquemas tal como se habían venido entendiendo hasta ahora. Exige una metodología que implique el involucramiento tanto de las empresas privadas como del sector público y aquellos

²⁹ Alejo López, Francisco Javier, “El Reto del ...”, *Op. Cit.*, pág. 102.

actores que se distinguen por su capacidad para generar consensos. Esta estrategia tiene el propósito fundamental de actualizar y adecuar la estructura regional a fin de lograr su más plena y rápida inserción a la economía internacional. La crisis de heterogeneidad regional, busca que se de simplemente una igualdad regional, sino producir distinto, tener un consumo diferenciado y el habitar segregado.³⁰

La administración Zedillista hereda un conjunto de acuerdos internacionales que delimitan y definen el contenido de la política económica del país, para los cuales se realizaron reformas constitucionales tales como la carta de intención del FMI, y la firma del TLCAN, que trajo consigo las reformas constitucionales relativas a los artículos tercero, 27º, 123º y 130º. El PND 1995-2000, diseñado desde una perspectiva de globalización económica, intenta responder a ellos mediante la búsqueda de competitividad en el ámbito internacional, que por otra parte, genera una tendencia hacia la integración por los bloques económicos con un país líder hegemónico. Esta estrategia ha conducido al resurgimiento de las reivindicaciones regionales, tales como la demanda de atención a las especificidades de los pueblos o de diversos sectores sociales, es una realidad que irrumpe el escenario nacional y que no puede ser ignorada.³¹

Los problemas de desarrollo regional y urbanos se consideran esencialmente como políticos y sociales. Las acciones gubernamentales se orientaron a disminuir las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipios mediante el federalismo y la descentralización fiscal; así como reducir la desigualdad de oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura social de la población de las diversas entidades que integran el territorio nacional a través de la política social.³² La gravedad de la coyuntura actual ha obligado a un reconocimiento explícito en el PND de la persistencia de la crisis, evaluando el deterioro de los principales indicadores de bienestar social.

³⁰ Palomares, L. Humberto, "De la planeación regional del desarrollo a la administración de ajuste en México" en Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 29, Núm. 114 Julio/Septiembre 1998, México, pág.166.

³¹ *Idem*, pág. 180.

³² SHCD, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Introducción, capítulo 3, Nuevo Federalismo; p.59; y capítulo 4, Desarrollo Social, pp. 73-123, México, 1995.

En el PND 1995-2000, se identifican programas de carácter territorial que contemplan las siguientes políticas:

- 1) **Descentralización y federalismo fiscal.** Se estudian los principales avances de la descentralización y las características del federalismo fiscal.
- 2) **Política social.** Se estudia la estructura del gasto y la importancia y elementos constitutivos del desarrollo regional y urbano, examinando también su complemento con los programas sociales de alimentación, educación y salud.
- 3) **Programas sectoriales relevantes.** Se examinan muy brevemente las políticas sectoriales en materia industrial, agrícola y de desarrollo urbano.

De acuerdo a las restricciones del desarrollo regional y urbano del país se planteó una reorientación en el sistema de toma de decisiones. Estos cambios contemplaron medidas en el corto, mediano y largo plazo. Para el corto plazo, se consideró esencial mejorar la calidad de los recursos humanos y del sistema de información para la programación regional, así como revisar los aspectos jurídicos y los preceptos para su aplicación, lo que requerirá de una intensa actividad legislativa y política, relacionada con el nuevo federalismo. Estas decisiones están condicionadas al proceso de negociación política entre los estados de la federación. Por otra parte, los aspectos básicos para el mediano y largo plazo, corresponden a la reorganización institucional y al enfoque territorial de planeación que proponemos para su funcionamiento.

4.1. Descentralización y federalismo fiscal

Los recursos fiscales para el desarrollo regional, altamente dependiente del ingreso sobre la renta y el impuesto al valor agregado, son muy limitados, no obstante se gastan en forma difusa y atomizada, lo que representa serias limitaciones para su utilización como instrumento de desarrollo. Aunado a lo anterior, la ineficiencia y el tipo de gasto en infraestructura no directamente productiva, limita más aún su efectividad. De ahí la conveniencia de definir alternativas de gasto que se orienten en forma eficiente y efectiva a atender los problemas centrales del desarrollo regional y urbano del país, en los que tanto el destino como la organización para su ejercicio son determinantes.

El federalismo fiscal debe utilizarse para el desarrollo, asegurando la disponibilidad de fondos y su asignación eficiente a fin de que garantice aumentos en la productividad así como el beneficio social. Su orientación requiere de conciliar el desarrollo nacional y su articulación a la economía internacional con los grandes desequilibrios económicos y sociales que presentan las regiones.

4.2. Política Social

La política social se concibe como una medida compensatoria del comportamiento económico desequilibrante, debido a los efectos de la apertura externa y la desregulación de la economía, como medio para elevar la eficiencia y productividad del país, lo que no necesariamente elevó el crecimiento de la economía ni la creación de empleos que requiere la población del país. Bajo este nuevo modelo, las regiones deben de ajustarse en función del mercado y converger en el crecimiento económico eliminando las desigualdades económicas y sociales, de tal forma que aquellas regiones que presenten problemas en su ajuste o su inserción, deban ser atendidas mediante la política social y fortalecidas sus instituciones mediante el federalismo fiscal mejorando su infraestructura y bienestar social.

Esta reorientación de la política social tanto por su concepción, como por su instrumentación y organización es muy poco probable que contribuya a eliminar las tendencias a la desigualdad económica y social de las entidades federativas, como a elevar la productividad y hacer efectiva la equidad y la eficiencia del gasto descentralizado.

4.3. Programas sectoriales relevantes

Las políticas sectoriales se orientan a fortalecer e impulsar la competitividad industrial y agrícola, y a dotar al territorio de la infraestructura necesaria, mediante programas que, pese a sus propósitos están limitados por su orientación predominantemente sectorial y por las deficiencias de coordinación para su aplicación. Las diferencias del desarrollo regional se deben esencialmente a las desigualdades de la estructura sectorial productiva de las regiones, en las que la concentración de actividades y población genera ventajas por el capital aglomerado e infraestructura como por el tamaño y diversificación de los mercados regionales. No obstante, también se presentan diferencias de productividad que indican que muchas regiones están por debajo de su potencial productivo, por lo que es evidente la importancia de una política que dote de la infraestructura necesaria y que se oriente a fomentar la productividad y competitividad de las regiones.

Histograma de Planeas, Programas y estrategias Regionales y Urbanas

Cuadro 1.3

<i>Plan / Programa</i>	<i>Estrategias regionales</i>	<i>Estrategias urbanas</i>
Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978	Desconcentrar actividades industriales y de servicios. Desarrollo de centros de apoyo a las poblaciones dispersas en el medio rural	Ordenamiento y regulación de los centros urbanos mayores Promover sistemas urbanos con base en las ciudades medias Apoyar la infraestructura vial
Plan Global de Desarrollo 1980-1982	Promover el crecimiento regional equilibrado Inducir el crecimiento en las regiones Fortalecimiento de las ciudades intermedias	Proporcionar mínimos de bienestar en los centros urbanos de la población Preservar y mejorar el medio ambiente
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984	Impulso a las ciudades medias como centros industriales, agropecuarios y turísticos Crear centros de apoyo a las actividades del sector primario extractivo	Controlar el crecimiento en las metrópolis y promover la desconcentración urbana de actividades y población Ordenamiento y regulación de los grandes centros urbanos
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial Frenar la migración rural-urbana	Consolidar sistemas urbanos de intercambio relativamente independientes a escala regional Restringir el crecimiento de actividades en el centro principal del país
Plan Nacional de desarrollo Urbano, 1990-1994	Fortalecimiento de corredores de desarrollo económico como enlaces intra e interregionales Crear centros de integración urbano-rurales a partir de los servicios especializados	control del crecimiento de las grandes ciudades Desarrollar sistemas de ciudades a partir de la jerarquización urbana de los servicios
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	Reordenamiento territorial y desconcentración económica modernización en el medio rural y fomento a los corredores económicos	Organizar el Sistema Urbano Nacional a partir de criterios de control, consolidación, impulso e integración urbano-rural de las localidades
Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000	Articulación económica de las regiones Coordinación gubernamental	Desarrollo urbano de 100 ciudades Consolidación de las grandes metrópolis y ordenamiento territorial
Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000	Equilibrio entre las regiones Iniciativas descentralizadoras especificadas para cada región Promover la integración y homogeneidad entre las regiones	Desarrollo urbano de 100 ciudades Consolidación del papel de las principales metrópolis reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano

Fuente: SSHC, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, PND 1983-1988 y PND 1989-1994. SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982

4.4. Evaluación del PND 1995-2000

El diagnóstico de este Plan se deja claro que en el umbral del siglo XXI, México es un país con una población de más de 55 millones en condiciones de pobreza. Encauzar los esfuerzos de la política regional y urbana hacia la superación de este problema se constituye como su principal reto. Sin embargo, las alusiones hechas aparecen desarticuladas y sin un análisis serio; por ejemplo, de un lado se toma el largo plazo para reseñar avances, y de otro, se evaden las referencias al periodo de aplicación del modelo neoliberal.

Las metas y objetivos del plan son un listado interminable y desarticulado de propósitos generales y casi abstractos, que, contradictoriamente, pretenden hacer creer que en cinco años se superará la crisis social para arribar a un mundo feliz.³³ En síntesis, no hay metas de objetivos cuantitativos y cualitativos precisos ubicados en el tiempo y en el territorio que constituyan una guía para la acción concreta. Además de que se mantiene la tradicional discrecionalidad patrimonialista del ejecutivo federal, la falta de sistematización respecto al Instrumento que se implementaría en sus políticas, e incluso la contradicción que en ellos existe impedirá a la sociedad evaluar periódicamente su cumplimiento (no existen mecanismos que involucren a la sociedad en su evaluación). El truco de los buzones de sugerencias sólo sirvió para el lucimiento.

Con todo, existen algunas semejanzas de la perspectiva de la política urbano-regional actual con sus antecesores (ver cuadro 1.3). Aunque con diverso instrumental, diferentes grados de atención y deseo de inferir, la política urbano-regional se basa en los asentamientos y en la idea de que el orden interno de las ciudades garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y socialmente justo. Su aplicación requiere de una regionalización que como región programe, establezca los objetivos y metas del desarrollo que propicie y fomente el crecimiento y desarrollo económico y social de las entidades federativas, mediante el impulso a la producción, el empleo e ingreso de la población regional. Por lo que la política de desarrollo regional y urbano, debe ser específica y caracterizarse de acuerdo a los problemas estructurales y potenciales del desarrollo.

De aquí, que se plantee como estrictamente indispensable la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano para lograr los siguientes objetivos: a) aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras; b) fortalecer la competitividad y el ajuste estructural de

³³ Palomares, L. Humberto, "De la planeación regional ...", *Op. Cit.*, pág.178.

las regiones afectadas por la globalización y apertura de la economía, c) impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y de las regiones de pobreza extrema, y d) vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable.

Los lineamientos de acción básicos para cada uno de los objetivos debieran ser aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras, aumentando las actividades exportadoras y fomentando su integración e impulso a las actividades económicas complementarias y conexas a nivel regional. Destacan las exportaciones de las nuevas empresas mexicanas y de las empresas maduras de reciente experiencia para la exportación, que sustentan su actividad en una subvaluación del peso y bajos salarios, más que en aumentos de productividad. Por otra parte, la expansión de las exportaciones tradicionales, se basa en sus ventajas absolutas, principalmente de recursos naturales sin generar efectos de difusión a las actividades de base que las apoyan.

Es notorio el énfasis en la necesidad de modificar las bases del crecimiento económico y de la desigualdad social, centrando la atención en las causas estructurales de los desequilibrios y los mecanismos específicos para elevar los niveles de vida de los grupos sociales empobrecidos. Para lo cual se plantean entre los objetivos generales:

1. La racionalización de la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial;
2. La transformación del patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades; y
3. El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo de modo preferente a los grupos sociales más necesitados; en particular, respecto a los requerimientos básicos de regularización del suelo, infraestructura y equipamiento urbano.

El plan actual, al igual que el anterior ha disminuido la atención a la política territorial. Pareciera que se trata de mantener la ficción de que las acciones promovidas por los intereses privados tienen un sentido social, que benefician a las mayorías y combaten la extrema pobreza. Por otra parte, es necesario considerar que en la búsqueda de un equilibrio e igualdad entre ciudades y regiones, el componente social no representa el elemento central de la política y que a pesar de las alusiones marginales sobre este aspecto, no existe un diagnóstico sólido ni tampoco mecanismos específicos para atacar la desigualdad social. En este sentido, es alarmante el enunciado de la

supuesta igualdad interregional, por lo que me parece propugnar, porque deja a la deriva las acciones concretas y sirve más bien como recurso de demagogia.

Tal vez el carácter nacional y sexenal de los planes pudiera justificar el hecho de que no sea posible concretar mecanismos que garanticen la instrumentación de los planes. Pero también debe reconocerse el problema que implica la carencia de recursos humanos capacitados para llevar a cabo las acciones que planean, además de una cultura político-burocrática de ineficiencia en la que la tradición de mantenimiento de compadrazgos y costos de poder estéril impiden lo que en un estado mejor organizado se podría ofrecer. Si bien este fenómeno no es nuevo, su escasez hoy en día se vuelve más problemática dado el resurgimiento de las reivindicaciones regionales, que demandan atención a las especificidades de los pueblos o de diversos sectores sociales es una realidad que irrumpe en el escenario y que no puede ser ignorada. Por otro lado, la crisis financiera sigue pesado sobre la recuperación económica; los movimientos han estado dirigidos hacia la especulación y no sobre la base de una transformación y modernización de la planta productiva nacional. En este sentido el incremento del ahorro interno se contradice con los instrumentos de que se disponen en el país, debido a la estructura polarizada en la distribución del ingreso.

En la misma tónica se ubica la revisión del ordenamiento laboral. A pesar de subrayar la necesidad de un diagnóstico de los factores que influyen en la creación de empleos, se habla de revisar los aspectos de orden institucional que provocan rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo como argumento en favor del proceso de flexibilización de la mano de obra, que determina un papel central a la tecnología en la transformación de los procesos productivos internacionales.

Como vemos los retos son muchos y las propuestas de la administración Zedillista en materia de planeación regional del desarrollo son pocas, desarticuladas, confusas y sujetas al lucimiento político y a la demagogia electoral. Esto hace suponer la necesidad de formular alternativas y mecanismos reales de planeación.

5. División económico-regional y sus zonas de marginación

El progreso económico y social se ha concentrado en las regiones más ricas, particularmente en sus grandes ciudades, por lo que ha propiciado que las desigualdades económicas y sociales se

Incrementen. Este proceso, se caracteriza por reconcentrar la actividad económica y la población en sólo unas cuantas regiones y centros urbanos, así como por la difusión del crecimiento económico a la periferia de manera parcial y selectiva. La reconcentración económica y poblacional, lejos de propiciar la eficiencia productiva y el desarrollo, provoca una involución o retroceso productivo, debido a la aparición de diseconomías o costos propiciados por el uso ineficiente de recursos y una revisión de la productividad tanto en el centro como en la periferia.

Los costos del centro son compensados aparentemente por los beneficios de la concentración, debido a las economías de escala y de la aglomeración, no obstante se anulan por la caída en la productividad. El desplazamiento y movilidad de la mano de obra del sector rural al urbano y de la localidad urbana al sistema metropolitano y megalopolitano, propicia pérdidas de productividad y costos, ya que la población se desplaza del sector primario, principalmente rural a actividades de servicios de baja productividad, lo que ocasiona por un lado la disminución de la producción agrícola y el empleo, los cuales no son compensados por la ocupación en el sector servicios, por su baja productividad e intangibilidad.

Por otra parte, el desplazamiento de la población del medio rural al urbano genera demandas adicionales de los servicios urbanos, cuya concentración requiere de costos adicionales, dando lugar a diseconomías por tamaño, lo que aunado a los costos ambientales, propicia dos efectos básicos:

- 1) un proceso de hiper-urbanización y crisis urbano-ambientales, por el desarrollo de zonas metropolitanas y de la megalópolis de la región centro; y
- 2) una crisis rural tanto por el desabasto de alimentos como por los problemas de pobreza, marginación, caída del empleo y del ingreso rural.

Los principales centros urbanos en vez de operar como centros de difusión y desarrollo tecnológico, que permitan asimilar y elevar la productividad del trabajo proveniente del medio rural, internalizan el desarrollo y no lo difunden al exterior. Por su parte, el desarrollo rural se ve limitado por la falta de tecnología, infraestructura, asistencia técnica y capacitación, lo que refuerza la tendencia hacia la expulsión de sus habitantes. Los costos no sólo son económicos, sino territoriales, ambientales, sociales y políticos. De esta forma, el supuesto de que las regiones de mayor desarrollo debían de proveer a las áreas de influencia de los servicios y la tecnología necesaria para su progreso, no se genera pues se ve limitada por la organización de la producción de los mercados. De aquí la necesidad de orientar la política regional a nivel nacional a fin de que ordene, prevea y oriente el

proceso de difusión económica de los centros urbanos a su periferia así como incentive y promueva el desarrollo rural mediante el desarrollo regional. Que reoriente el viejo el patrón de desarrollo regional que se ha caracterizado por su elevada concentración económica y poblacional en unas cuantas regiones y localidades urbanas, producto de las diferencias en la formación de áreas de mercado, la aglomeración del capital fijo y en las productividades globales y sectoriales de sus economías.³⁴

Entre 1993 y 1999, los estados de menor ingreso per cápita mantuvieron un crecimiento menos dinámico y ampliándose la desigualdad regional. La tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto estatal entre 1993 y 1999 rebasó, en las regiones del Norte y del Centro, el promedio nacional anual de 4.2%, mientras que en el Centro Este, Sur y Sureste resultó inferior. Además, las diferencias de concentración poblacional entre las distintas regiones muestran que está tejana la convergencia de todas ellas en cuanto a ingresos per cápita.

Por su parte, la demografía también muestra interesantes correlaciones con el desarrollo, creando en algunos casos círculos virtuosos y en otros círculos viciosos que es necesario romper. Tal es el caso de la tasa de natalidad: en 1997 se registraron las más bajas en Baja California, Sonora, Nuevo León, Tamaulipas y Distrito Federal, es decir, en entidades con alto crecimiento económico; mientras que las mayores tasas de natalidad y fecundidad se presentaron en las regiones Centro, Centro-Occidente y Sur-Sureste.

De igual manera, los porcentajes de analfabetismo más bajos se presentan también en el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila, Baja California Sur y Sonora; mientras que los más altos se ubican en Chilapas, Guerrero y Oaxaca. Estas graves diferencias incrementan y agudizan las dificultades para resolver las necesidades reales de los habitantes de las regiones más pobres del país.

Los estados del Sur-Sureste viven un gran rezago, estudios recientes sitúan a la población de esta región en los estratos socioeconómicos más bajos. La actividad económica se ubica principalmente en el sector primario y es, por desgracia, de baja productividad; el desempleo y el subempleo son altos; hay fuerte inmigración procedente de Centroamérica; la infraestructura física es deficiente en casi todos los sectores, sobre todo en servicios básicos, vivienda, comunicaciones e instalaciones industriales. Todo ello refleja la necesidad desmesurada de una mayor integración con nuestros

³⁴ Normand Asuad, Eduardo, "Aspectos básicos que ...", *Op. Cit.*, pp.71-107.



vecinos centroamericanos, así como la exigencia de introducir procesos educativos de calidad que disminuyan las fuertes desigualdades sociales y culturales como condición de despegue.

La responsabilidad del gobierno federal es crear las condiciones para propiciar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y estados del país. Sin embargo, una cosa ha sido el principio federalista emanado de la Constitución y otra muy diferente su aplicación objetiva y congruente con la realidad del país y de las regiones y estados. En el último lustro hubo avances en la descentralización de la educación, la salud, la infraestructura social y otros rubros. Simultáneamente, se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas (participaciones federales) y se crearon las transferencias condicionadas (Ramo 33). Empero, la mayor debilidad de este proceso ha sido la baja participación de los estados y municipios, que no han tenido una actividad recaudatoria verdaderamente responsable ni han contado con las facultades tributarias deseables. También se observa un subejercicio de los presupuestos públicos por aplicación a destiempo de los mismos.

El gasto federal como porcentaje del PIB aplicado a las distintas regiones del país entre 1995 y 1999 no se tradujo en un impulso al crecimiento económico de las mismas. Resulta paradójico que mientras que en la región Sur-Sureste el gasto público correspondió a 13.3% del PIB, se haya alcanzado solamente una tasa de crecimiento media anual del PIB de 2.9%, cuando que la tasa media de crecimiento del PIB en la región Noreste fue de 6.7% y el gasto público federal de tan sólo 5.5% como porcentaje del PIB. No se observa hasta ahora que la tendencia a ejercer un mayor gasto en aquellas entidades con mayor rezago social se haya traducido en un crecimiento favorable. Un sector privado poco dinámico, la ausencia de instituciones y los enormes rezagos de los que se parte han tenido ciertamente que ver con la obtención de los bajos resultados.

Las desigualdades que se han derivado de la discrecionalidad política, de prácticas corporativistas y clientelares y de una estructura jerárquica centralizada sin participación social auténtica son fácilmente observables en la ineficacia con que se han aplicado los recursos. En este momento histórico, la necesidad de un cambio de visión es ineludible si no se quiere llevar al país a vivir dinámicas que incrementen la pobreza y la exclusión, propiciadas por un proceso globalizador atento sólo a la reacción de los mercados y que disocia el crecimiento económico de los necesarios y condicionantes desarrollos regional, social, político y cultural de toda la nación.

5.1. Atención a las regiones prioritarias

Una de las estrategias en las que se sustenta la política para superar la pobreza es la de orientar la atención y recursos institucionales prioritariamente hacia las regiones y grupos sociales que, por su dispersión geográfica y condiciones de pobreza, no consiguen beneficiarse ni de las actividades económicas ni de las acciones amplias de desarrollo social.

Dichas estrategias partieron de identificar las regiones y municipios que por sus altos niveles de pobreza requieren de atención prioritaria. Para elaborar esta regionalización se tomaron en cuenta las carencias y rezagos que registran en materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de vivienda, infraestructura para la producción, insuficiencia de ingreso, aislamiento y, de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola o áridas y con importantes asentamiento de grupos indígenas.

La Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con otras dependencias federales y con los gobiernos estatales identificó 91 regiones prioritarias en los 31 estados del país. En 1999 estas demarcaciones estaban integradas por 1 418 municipios, de los cuales 1 163 conformaban regiones compactadas geográficamente y 255 estaban considerados como municipios prioritarios dispersos. Del total de Regiones Prioritarias, 36 de ellas se integraban con 811 municipios de 22 estados.

En mayo de 1999, se dio a conocer el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias para el Combate a la Pobreza el cual comprende como base la confluencia de esfuerzos de coordinación interinstitucional que, desde el inicio de la administración Zedillista fue articulando por parte de diversas dependencias federales. Este Programa planteó una estrategia en donde los tres órdenes de gobierno y la sociedad coordinarían acciones, programas y recursos, a fin de promover el desarrollo sustentable en las regiones con mayor rezago social. Incluye un enfoque territorial que reconoce la problemática y las capacidades de cada región, rebasando las visiones parciales o sectoriales del desarrollo al focalizar los esfuerzos de la sociedad y gobierno en territorios determinados para atender de forma integral a sus habitantes.

A nivel federal la regionalización ha sido formalizada por medio de las Bases de Colaboración Institucional, suscritas por las siguientes dependencias: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría del Medio

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Educación Pública; y Secretaría de Salud.

Así, se reconocieron las regiones y quedaron plasmadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999; también se concertó la adopción de regiones prioritarias y de atención inmediata con todos los estados, mediante el Convenio de Desarrollo social.

Con el propósito de unificar las visiones de las instituciones y los actores regionales, se elaboraron diagnósticos sobre las regiones de atención inmediata, los cuales identificaron los principales problemas socioeconómicos y sus causas estructurales. Como parte de esta tarea también se identificaron los ejes articuladores capaces de detonar un desarrollo regional de largo alcance, de tal manera que la atención integral estuviera dirigida a la superación real de la marginación y la pobreza.

Con los diagnósticos y programas se buscó integrar elementos tales como el análisis de las principales carencias y déficits sociales, las vocaciones productivas, el ordenamiento y manejo de los recursos naturales, los proyectos carreteros prioritarios, los acuerdos agrarios, las necesidades de educación y salud, entre otros aspectos. Para ello se identificaron las demandas sociales y se procedió a la planificación descentralizada de desarrollo, mediante la operación de Consejos de Desarrollo Regional. Se promovió la creación y el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Regional, los cuales constituyeron una expresión organizativa de un pacto regional para el desarrollo. Estas figuras establecidas con la representación plural de las organizaciones municipales, organizaron los presupuestos y ejecutaron las acciones, con la participación de los representantes de la comunidad y de las organizaciones sociales integrados en los Consejos. Hoy en día se ha impulsado un amplio proceso de organización social, el cual ha permitido formar en una primera etapa, Consejos de Desarrollo encargados de ordenar y priorizar la demanda social proveniente de los talleres de planeación participativa comunitaria y de otros mecanismos de participación ciudadana.

Una de las tareas principales de los Consejos de Desarrollo es la conformación y gestión de propuestas de Programas Operativos Anuales Regionales consensados y priorizados desde las comunidades. Los Consejos, asimismo, habrán de fungir como mecanismos de controlaría social de las acciones acordadas y comprometidas. Todo ello supone la generación de una oferta institucional articulada que apoye el avance en la superación de las carencias sociales, con base en programas

estratégicos de desarrollo regional. En el marco de las Bases de Colaboración Interinstitucional, se han identificado más de 50 programas que constituyen los instrumentos institucionales para atender las necesidades de las regiones a través de las distintas dependencias del Gobierno Federal.

A nivel regional son los delegados estatales de las dependencias los encargados de mezclar recursos y programas, atrayendo la participación de estados y municipios y la sociedad en su conjunto, hacia un esfuerzo integral.

A fin de dar permanencia e institucionalidad a la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y dentro de un enfoque federalista, se han conformado los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias en el seno de los COPLADES de cada entidad federativa, para organizar, supervisar y apoyar la formación y operación de los Consejos de Desarrollo Regional, así como autorizar, gestionar y dar inicio a los Programas Operativos Anuales Regionales. Los Subcomités están compuestos por representantes de las dependencias federales, el gobierno del estado, los representantes de las dependencias de la academia, líderes comunitarios, así como del sector privado. Constituyen el espacio estatal de coordinación, concertación y apoyo a las regiones, donde las dependencias federales se integran bajo la coordinación del gobierno estatal.

Las dependencias federales participantes así como los gobiernos estatales participaron en la identificación, concertación y canalización de los recursos provenientes de los programas comprometidos en las Bases de Colaboración Interinstitucional para el desarrollo de las regiones prioritarias, con el fin de dar sustento financiero a la estrategia integral en 1999. Este ejercicio de integración presupuestal significó que la aportación federal para este Programa ascendiera a 9 mil 100 millones de pesos durante 1999 para las 36 regiones prioritarias de atención inmediata. A este total se suman recursos de estados y municipios, provenientes principalmente del Ramo 33, con lo que se logrará una concentración coordinada de esfuerzos en las regiones más necesitadas del país.

Para ello se está buscando que los presupuestos, además de estructurarse para cada una de las regiones, se integren con la participación de los actores regionales y se elaboren gestiones de manera integral desde el inicio del ciclo de programación, hasta la operación de los Programas Operativos Anuales.

Con recursos etiquetados para este Programa se impulsa el desarrollo regional, a través de paquetes integrales de atención orientados hacia las principales prioridades de cada región. Los paquetes responden a las necesidades particulares de formación de capital humano y familiar;

Cuadro 1.4

AVANCES EN EL COMBATE A LA POBREZA, 1999	
>	4.5 millones de niños recibieron diariamente desayunos escolares.
>	4.2 millones de niños de primarias rurales e indígenas recibieron gratuitamente útiles escolares y materiales didácticos.
>	Más de 3 millones de niños de educación básica recibieron beca.
>	2.3 millones de familias recibieron los beneficios de PROGRESA.
>	8 de los 10 millones de personas que en 1994 no tenían acceso a las instituciones de salud, hoy cuentan con servicios básicos en esta materia.
>	8.3 millones de personas tienen acceso a agua potable, 10.5 millones más a drenaje y alcantarillado y el 95 por ciento de los hogares dispone de energía eléctrica.
>	500 millones de familias han recibido escrituras de sus lotes regularizados y 2.1 millones más han obtenido financiamiento para adquirir o mejorar su vivienda.
>	Más de 700 mil familias han recibido apoyo para la producción de traspatio.
>	2.9 millones de productores recibieron un ingreso mínimo por parte de PROCAMPO. Con los programas de empleo temporal se ha generado anualmente un millón de puestos de trabajo.
>	Se han construido 1600 kilómetros de caminos rurales.
>	La escolaridad promedio nacional es de 7.7 años.

Fuente: Informe de Gobierno 1999, SHCP.

afianzar la creación de infraestructura física y social; promover el desarrollo de proyectos productivos y fortalecer las cadenas comerciales, como puede observarse en el cuadro 1.4. Así mismo, los paquetes ponen énfasis particular en los territorios y grupos tradicionalmente marginados.

Al interior de los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias mensualmente se lleva a cabo un seguimiento del avance del Programa y de las acciones comprometidas. También se promueve la integración de un sistema de evaluación y monitoreo del impacto social generado por las acciones del Programa en las regiones prioritarias. Durante los primeros 100 días de operación de este programa se han puesto en marcha más de 51 mil acciones en las 36 regiones de atención

Inmediata, con un ejercicio presupuestal de 4 mil millones de pesos. Destacan, entre otras, las siguientes acciones:

- Construcción, reconstrucción y conservación de 2500 caminos rurales con una longitud de casi 9 mil kilómetros.
- Otorgamiento de 142 mil créditos a la palabra a campesinos mexicanos, respaldados únicamente por su palabra.
- Apoyo directo a 228 mil productores para el cultivo de básicos en 912 mil hectáreas a través del Procampo.

Entre otras acciones se ha apoyado a más de un millón de familias para fomentar la educación, salud y alimentación a través de Progresá. Se han construido más de 10 mil viviendas y rehabilitado otras 17 mil para beneficiar, principalmente, a aquellas familias que fueron afectadas por los desastres naturales. Mediante el Programa de Empleo Temporal que ejecutan la SEDESOL, la SCT, la SAGAR y la SEMARNAP se generaron más de 160 mil empleos temporales. Por su parte, a través de la estrategia de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), la SEMARNAP otorgó atención especial a las 36 regiones de atención inmediata estableciendo, conjuntamente con las otras Secretarías 30 Consejos de Desarrollo Regional.

Al interior de los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias mensualmente se lleva a cabo un seguimiento del avance del Programa y de las acciones comprometidas. Asimismo se promueve la integración de un sistema de evaluación y monitoreo del Impacto social generado por las acciones del Programa en las regiones prioritarias.

Como puede observarse, estos apoyos gubernamentales fueron dirigidos únicamente a localidades y familias elegidas de forma arbitraria sin reflejar necesariamente las condiciones reales presentes en el conjunto regional, ni mucho menos reflejar la mejora en los niveles de vida de la población. Estos subsidios fueron una forma de mantener sosegada a la población ante los fuertes cambios tanto políticos, sociales como económicos presentados en el sexenio Zedillista y que posteriormente retomaría su sucesor.

Capítulo II

Entorno Económico Regional en el Sur Mexicano

Uno de los fenómenos, que caracteriza al panorama contemporáneo del desarrollo económico del país es la Iniquidad en todas sus expresiones, es decir, la falta de equilibrio al interior de la nación ha estado presente prácticamente a lo largo de toda la historia del país. Desde la perspectiva actual, presenta tintes de mayor gravedad dado que el retraso de las regiones rezagadas constituye un freno para el conjunto nacional y un lastre moral para el mismo.

En el capítulo anterior, visualizamos el ritmo de crecimiento de las distintas regiones de nuestro país, caracterizado por una serie de desequilibrios sistemáticos, este crecimiento registrado por las regiones más dinámicas se intensifica, ampliando las brechas regionales. Muchos han sido los factores que han influido en los últimos 20 años, para acentuar los desequilibrios en el territorio nacional. Estas desigualdades las vive México en particular en la región sur del país que se han caracterizado por los graves rezagos socioeconómicos, mismos que se han profundizado en las últimas dos décadas. El contraste es grotesco si se le compara con la evolución reciente del norte del territorio y el Valle de México. Todo parece indicar que los programas de desarrollo regional que hasta hoy se han aplicado, han sido contradictorios a las necesidades de desarrollo que en éstas regiones se requiere. Si se pretende mantener la cohesión necesaria como nación en el siglo XXI, así como comenzar a superar en la próxima década el reto que plantea actualmente Chiapas y, en un contexto más amplio, el sur de México, sin menoscabo de las necesidades de otras regiones y sectores marginados de la población, es necesario un compromiso que vaya más allá de promesas de campañas y altruismos sexenales.¹

El presente capítulo pretende cubrir algunos aspectos de esta problemática que enfrenta la región sur así como retomar algunas posibles soluciones, propuestas tanto por el gobierno federal como por investigadores del tema.

¹ De María y Campos, Muriano, "El Sur de México. Necesidad de una política de desarrollo regional", Mercado de Valores, Núm. 2, Agosto 1998, México, pág. 103.

1. La región sur y su conformación.

Nuestro país es considerado entre los 12 países con mayor diversidad biológica en el mundo. Asimismo, goza de una gran riqueza en metales como plata (primer productor mundial), níquel y cadmio (cuarta y quinta reservas más grandes el mundo, respectivamente), petróleo (tercera reserva mundial) y cobre (sexto productor del mundo), además de contar con valiosos y muy variados ecosistemas de montaña, marinos y costeros. Sin embargo, la enorme riqueza natural de México ha sido utilizada en forma irracional a fin de seguir un modelo de crecimiento económico basado en una continua extracción de los recursos naturales, deteriorando y agotando nuestros recursos y el entorno natural. Aunado al agotamiento de recursos, se suman los procesos de liberalización comercial y financiera, el rápido cambio tecnológico y los procesos de integración regional, creando nuevos polos de desarrollo, pero también acentuando iniquidades regionales prevalentes. La región sur ha sido protagonista de esta depredación histórica.

A pesar de los esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo en el sur, persisten los enormes rezagos en educación, salud, infraestructura y generación de empleo, que principalmente se acentúan en las zonas que tienen una población indígena mayoritaria y habitan en zonas de difícil acceso. Esta parte del país se ha caracterizado por tener los más altos niveles de marginación y migración; de ahí que, de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la República, pese a que cuenta con los recursos naturales abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

El aislamiento absoluto y relativo, la escasa dotación de capital humano calificado, la economía extractiva y de enclaves con muy bajos o nulos excedentes, la falta de polos dinámicos, la ausencia de una clase empresarial; así como la desintegración territorial, y la falta de capacidad para el desarrollo endógeno, son algunos determinantes que han condicionado el desarrollo regional en la región sur situándola como una de las regiones con mayor grado de marginación en el país.

Aislamiento absoluto y relativo

Prácticamente todas las regiones atrasadas del país, y de manera más aguda la sur y la sureste, padecen de aislamiento absoluto o relativo con respecto al resto del país, como resultado de una dotación de infraestructura de comunicaciones y transportes muy inferior, en muchos casos nula, a

la de las demás regiones, e incluso en relación con las subregiones más desarrolladas dentro de su propia región. Este fenómeno se traduce en costos relativos de transacción tan elevados que la decisión más racional para las comunidades involucradas es aislarse aún más, sustraerse a la economía de mercado.

Estas regiones atrasadas padecen de una aguda subdotación de infraestructura básica, lo cual se traduce en que todo les resulte más caro en términos relativos y absolutos. El aislamiento se manifiesta en prácticamente todos los aspectos de la vida, el peor de todos es el cultural, pues sintetiza y potencializa a todos los demás. A medida que la distancia cultural se amplía, se refuerzan los factores que vigorizan el aislamiento autoimpuesto en defensa de valores e instituciones, como la familia nuclear y autoritaria, el mayorazgo, el machismo, las creencias religiosas entre otras, contrarias al cambio y a la modernización.

Las necesidades fundamentales en esta materia son caminos permanentes y telecomunicaciones, más todo un conjunto de factores que guardan relación con los costos de transacción y el abatimiento cultural. Todas deben ser abordadas simultáneamente, pues de otra suerte se generan resistencias locales al cambio.²

Escasa dotación de capital humano calificado³

La dotación de capital humano calificado (alimentación, salud y educación) en toda la región sur del país es muy inferior al promedio nacional, y mucho más en relación con las regiones más avanzadas. Este factor, combinado con los elevados crecimientos demográficos y migratorios se traduce en una sobreexplotación del ecosistema a causa de la ausencia de cambios tecnológicos y de la incapacidad de organización social productiva apropiada a las circunstancias locales. La alimentación y salud deficientes en la población hacen casi imposible una educación adecuada, aun en el supuesto de que la oferta del servicio exista, lo cual en pocos casos sucede.

La baja dotación de capital humano calificado hace que la zona sur sea la última en importancia en la generación de empleos, aunque contribuya con el 22.6% al total nacional, no obstante su participación es muy elevada si se considera que sólo contribuye con alrededor del 16 por ciento

² Alejo López , Francisco Javier, "El Reto del Equilibrio Regional", Mercado de Valores, Octubre 2000, México, pág.105.

³ Concepto retomado de Alejo López. Op. cit. México, pág.106.

del PIB. Esto se explica por la alta concentración de la población empleada en actividades agropecuarias en las regiones más pobres, donde la mitad de la población se emplean en ese sector. Sobresale también por su baja productividad estatal y agrícola, ya que ocupa a nivel nacional el octavo y noveno lugar respectivamente, a pesar de que la productividad industrial ocupa la quinta posición.

La atención parcial de las necesidades de capital humano se traduce en empobrecimiento adicional, al propiciar la migración parcial sin cambio interno. Al contar con tan bajas dotaciones de capital humano calificado, los habitantes de las regiones atrasadas carecen de capacidades para aprovechar las oportunidades que se generan en el ambiente nacional; quedando así en desventaja frente al resto de la población del país. Incapacitados para participar en la competencia general en condiciones de equidad, o propiciar procesos endógenos de desarrollo en su propia región. La ausencia de programas correctivos por parte del gobierno de suficiente amplitud, profundidad y duración ponen en marcha procesos de acumulación transgeneracional de la pobreza, con lo que ésta se perpetúa. Sólo los migrantes logran alguna mejoría relativa y no en todos los casos.

Economía extractiva y enclaves

La actividad económica en prácticamente todas las regiones pobres del país, se ha caracterizado por estar basada en actividades extractivas, explotadoras de recursos naturales o del ecosistema, con demasiada frecuencia a través de enclaves que extraen el excedente económico generado en niveles muy bajos impidiendo con ello la internalización de dicho excedente hacia la propia economía regional. La relación de precios del intercambio con el resto de la economía es casi siempre desfavorable. Esto, junto con la poca infraestructura básica existente, los altos costos relativos de transacción, hace prácticamente imposible la emergencia espontánea de procesos encaminados a un desarrollo sustentable. Lo anterior es válido tanto en el caso de actividades tradicionales como de las modernas, como puede constatarse con la industria petrolera en Veracruz, Tabasco, Chiapas y Campeche o de la industria eléctrica en Guerrero, Veracruz, Tabasco y Chiapas, o de los puertos de Veracruz, Coatzacoalcos, Acapulco y Dos Bocas. Dos ejemplos de actividades tradicionales fundadas en la exacción, son las plantaciones azucareras y la explotación forestal.

A pesar de este bajo dinamismo económico, la zona sur presenta una estructura económica diversificada que se especializa a nivel nacional en las siguientes actividades:

- Sur: agropecuaria, minería y manufactura: alimentos, química – petróleo y derivados, productos minerales no metálicos e industrias metálicas, electricidad y turismo.
- Suroeste: agropecuaria y manufactura: alimentos, textiles, madera, papel, química-petróleo; construcción electricidad, turismo y servicios financieros.
- Sureste: minería y manufactura; alimentos, madera, papel y turismo.

Paradójicamente, la región Sureste presenta la productividad más alta del país, por la importancia de la industria petrolera y gas de Campeche, y por los efectos del comercio y turismo en Campeche y Quintana Roo; no obstante, la productividad agrícola refleja la situación real de esta región, dado que en esta actividad se emplea la mayor parte de la población, ocupando el sexto lugar a nivel nacional.⁴

Falta de polos dinámicos y desintegración territorial

El propio desarrollo económico de las regiones atrasadas, la falta de integración territorial y el alto grado de ruralidad que caracteriza a la mayor parte, ha dado lugar a la carencia de polos dinámicos de desarrollo que funcionen como centros gravitacionales, difusores del desarrollo y acumuladores y recanalizadores del excedente generado. Aún centros urbanos con la importancia demográfica de Acapulco, Veracruz, Villahermosa, Oaxaca y Tuxtla Gutiérrez no cumplen dichas funciones. La situación parece haber empezado a cambiar positivamente en los casos de Veracruz, Villahermosa, Mérida y Cancún.

La falta de centros gravitacionales dinámicos impide, que la migración rural permanezca dentro de la región, especialmente los habitantes con más educación y espíritu de empresa; de la misma forma, impide una reducción rápida de la hipertrofia demográfica de los ecosistemas rurales.⁵ Una

⁴ Asuad Sanén, Normand Eduardo, "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", Investigación Económica, Vol. LX 231, Enero-Marzo de 2000, México, pp.71-107.

⁵ Se refiere al crecimiento importante de la población, retomado de Francisco Javier Alejo López, *Op. Cit.*, pág.106.

experiencia positiva en este sentido, ha sido el desarrollo de Cancún que ayudó a reducir la carga demográfica del campo yucateco.

En consecuencia, la zona sur destaca por ser de mayor importancia en la población rural del país, además de concentrar casi una cuarta parte de la población total. La región participa a nivel nacional con el 23.3% de la población; 39.1% de la población rural; el 17.6% de la urbana; y sobresale por su elevada dispersión en el patrón de asentamiento rurales. El 45 por ciento de la población total, se concentra en 69,701 localidades rurales, que se encuentra en ciudades pequeñas hasta 20,000 habitantes mientras que en una posición extrema dos localidades urbanas contiene el 10 por ciento de la población urbana de la zona Sur.

Ausencia de clases empresariales

Los factores anteriores dan lugar a la ausencia de clases empresariales abocadas a organizar la actividad económica moderna, lo que además cierra definitivamente el círculo del atraso. A ello hay que agregar la prevalencia de los minifundios que son parcelas rústicas de pequeña extensión, cuya productividad es tan baja que sólo se produce para el autoconsumo. En situaciones similares se encuentran los numerosos artesanos y micro y pequeños empresarios de la zona. Estas formas de organización de los productores han impedido un desarrollo empresarial de la región.

Aunado a lo anterior, se suma el hecho de que la banca comercial no ha retomado su función de financiar el desarrollo, la eliminación de recursos e incentivos que otorgó históricamente la banca de desarrollo, y aquellos orientados hacia las empresas de menor tamaño, la industria y las regiones consideradas prioritarias se encuentran en franca desventaja con respecto a los principales socios comerciales de México.

Desde esta perspectiva, la situación de la región sur es frágil, dada la falta de coordinación de instrumentos y recursos; la falta de una visión de política industrial y comercial de largo plazo; así como el alto grado de penetración de las importaciones y el desmantelamiento de encadenamientos productivos y regionales. Uno de los principales retos industriales y comerciales es cómo lograr la integración regional de la economía, teniendo como elemento central la integración de las

empresas de menor tamaño, de tal manera que aprovechen los beneficios de esta orientación exportadora lograda durante las últimas décadas.⁶

Falta de capacidad para el desarrollo endógeno

La combinación de los factores reseñados anteriormente dan lugar a que la mayor parte de las regiones atrasadas del país, en especial las del sur y sureste, carezcan de capacidad para poner en marcha procesos endógenos de desarrollo. Carentes del capital social básico y humano y de fuerzas productivas necesarias para ese propósito, demanda la puesta en juego de programas gubernamentales especialmente diseñados para dotar a las regiones de factores tecnológicos y productivos que pongan en marcha una dinámica endógena de desarrollo. Programas enfocados hacia la integración territorial plena y con los centros desarrollados del país; de capital social básico; de capital humano similar o mejor al de esos centros; de fuerzas productivas modernas y dinámicas; de arreglos institucionales propiciadores del crecimiento económico; de reducciones permanentes en los costos relativos de transacción; de relaciones equilibradas entre los ecosistemas, su carga demográfica y las tecnologías de explotación y aprovechamiento de los mismos; de factores que den por terminado el aislamiento y rompan los círculos viciosos del atraso.⁷

2. La región sur y las desigualdades económicas y sociales de México

La diferencia en el PIB per cápita entre los estados más pobres, Oaxaca y Chiapas, y el Distrito Federal puede ser expresada en razón de uno a ocho para 1993. La proporción es sólo de uno a cuatro entre Chiapas y Nuevo León. De acuerdo con la información disponible, en términos regionales las tres zonas de mayor desarrollo económico del país son actualmente el centro del Valle de México, la frontera norte (particularmente Nuevo León) y la zona del golfo (Campeche, Quintana Roo). Las zonas menos desarrolladas están en el centro-oeste (Michoacán y Zacatecas) y en el suroeste (Chiapas, Oaxaca y Guerrero).

⁶ Dussels Peters, Enrique, "Procesos de Industrialización y Regionalización en México", Mercado de Valores, Octubre 2000, México, pág. 98.

⁷ Alejo López, Francisco Javier, "El Reto del ...", *Op. Cit.*, pág. 105.

Estos grandes agregados estadísticos presentan importantes ambigüedades como lo muestra un estudio recientemente realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde se observa que en actividades como la extracción de petróleo y la petroquímica que son enormes generadores de alto valor agregado, altamente concentrados geográficamente y con poco impacto positivo en las regiones donde se localizan, crean la ilusión de que Campeche es actualmente el estado más desarrollado de México, siendo que bajo otros parámetros, como lo es el número de médicos por millar de habitantes, tiene apenas lo doble que Oaxaca (0.53) y la mitad del D. F. (2.35). Lo mismo sucede con Quintana Roo, debido al factor de distorsión que representa Cancún.⁸

Es evidente que Chiapas y Oaxaca están considerablemente rezagados en lo económico y lo social, pese a que se encuentran dentro de los cinco principales estados petroleros, y que Guerrero se halla también poco desarrollado, a pesar de la importancia que tiene la zona Acapulco-Ixtapa-Zihuatanejo desde el punto de vista turístico.

Realmente no existe un indicador preciso que determine el grado de desarrollo o desigualdad social entre las entidades federativas, varios de ellos arrojan resultados similares, entre los más comunes encontramos la base en el ingreso familiar, el potencial de desarrollo humano como es educación, expectativas de vida o las condiciones de vida en el hogar, dado el nivel de analfabetismo y desempleo.⁹

Chiapas, Oaxaca y Guerrero están invariablemente entre los estados más pobres y a la fecha continúan rezagados cada vez más con respecto al resto del país. El ingreso per cápita de estos tres estados es menos a la mitad del promedio nacional, y más del 80% de la población trabajadora recibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos. La esperanza de vida de sus habitantes es inferior entre tres y ocho años, y la mortalidad infantil 50% más alta. En cambio, la tasa de crecimiento de la población en Chiapas y Oaxaca duplica el promedio nacional, lo que crea una demanda explosiva de empleos y una presión creciente sobre la infraestructura física y social, los recursos naturales y el medio ambiente.

⁸ OCDE. "Desarrollo Regional y Político Estructural en México", París, 1998.

⁹ Ver por ejemplo: Hernández Laos, Enrique. "Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México". Investigación Económica No. 191, México, 1990, y diversos trabajos de SEDESOL y Julio Boltvinik.

En el caso de Oaxaca y Guerrero, las altas tasas de crecimiento de la población han sido aliviadas por tasas elevadas de emigración, pero en el caso de Chiapas ésta ha sido menos importante y, en cambio, se ha recibido un flujo significativo de inmigrantes de Centroamérica, que compite por empleos, principalmente en las tradicionales plantaciones cafetaleras. Un 29% de la población es analfabeta frente a un promedio nacional del 12%, lo que dificulta su integración económica y su desarrollo social. Igualmente dispares son los niveles de vida dentro de las diversas subregiones que integran los tres estados, colindando con zonas de ingresos elevados, particularmente en las zonas costeras turísticas de Guerrero y Oaxaca, confrontadas con poblaciones paupérrimas.

Los tres estados, pero particularmente Chiapas y Oaxaca, presentan un alto nivel de dispersión en su población, que se concentra en localidades de menos de 20 mil habitantes, que hacen difícil el suministro de servicios sociales y las inversiones en infraestructura. Las condiciones de vida de una parte importante de la población son muy bajas, se deterioran y constituyen el caldo de cultivo de la violencia, la desintegración social y el conflicto político. Sin embargo, se trata de una región con abundantes recursos naturales y un gran potencial de desarrollo minero, agropecuario, agroindustrial y turístico, hasta ahora desaprovechado.¹⁰

Las desigualdades regionales de México disminuyeron durante el periodo 1970-1989 y aumentaron de nuevo en el lapso 1985-1993. Durante el primer periodo de alto crecimiento del PIB, el desarrollo de las regiones más pobres fue mayor, mientras que en el segundo, de bajo crecimiento, las regiones más desarrolladas crecieron más y las desigualdades se incrementaron. Después de analizar los diferentes factores explicativos, los estudios coinciden en que el fenómeno que ha pesado más es el ajuste estructural que llevó a cabo el país en la segunda mitad de los años ochenta, que tuvo como factores centrales la desregulación económica y la liberalización comercial.

El estudio de la OCDE señala que en el caso de México: "Hay elementos para pensar que la creciente sustitución de actividades del sector público y excesiva regulación por la práctica del libre mercado y la privatización de sectores enteros de la economía, en el espacio de unos años el empleo de las empresas públicas se ha reducido a la mitad, la oleada de inversión productiva extranjera y el establecimiento del TLC, entre otras cosas, han abierto nuevos prospectos de desarrollo para algunas regiones del país. Las regiones más ricas son las que parecen ahora

¹⁰ De María y Campos, Mauricio, "El Sur de México...", *Op. Cit.*, pág.23.

obtener el mayor beneficio del crecimiento económico, especialmente las geográficamente más cercanas al gran mercado norteamericano.¹¹

El impacto de la crisis de 1994, fue menor en el sector industrial y particularmente en el sector exportador y las maquiladoras que enfrentaron mejor la recesión de 1995. En este contexto, el sur de México y los tres estados más pobres no han salido beneficiados; el reto para Chiapas, Oaxaca y Guerrero es sumamente complejo. Las tendencias actuales apuntarían hacia un agravamiento de las desigualdades, no obstante los esfuerzos del gobierno para apoyarlos mayormente en su lucha contra la pobreza. Los tres elementos que los empresarios consideran más inductores para la inversión en un contexto de libre concurrencia, no están presentes: mercado, mano de obra calificada e infraestructura. El mercado regional es reducido por definición y puede abastecerse fácilmente, gracias a la producción de otros estados e importaciones. La mano de obra calificada es escasa. Es en el centro del país y en el norte, específicamente alrededor de las ciudades más importantes, donde se encuentra la mano de obra más calificada y la infraestructura técnica del país.

En el contexto de la apertura comercial, el rezago en la disponibilidad de infraestructura física, derivado de la baja inversión de los últimos 15 años, se ve exacerbado en el sur del país. Por ejemplo, el número de líneas telefónicas por habitante varía de uno a 10 entre el D.F. y Chiapas. Lo más grave ha sucedido en el caso de las carreteras, que como consecuencia de la baja inversión y la privatización, se ha favorecido las rutas comerciales, discriminando el sur. Todo esto ha contribuido al aumento de la concentración económica en las zonas mejor equipadas, especialmente en las ciudades y en el norte del territorio nacional. Sólo restan los recursos naturales, incluyendo los recursos mineros y las playas, como fuentes de ventajas comparativas y de oportunidades de inversión, en el sur del país. Pero, estas ventajas son limitadas, en cambio, el rezago social de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, incluyendo la inseguridad derivada de la pobreza, constituyen una gran desventaja ante los ojos del inversionista privado y el extranjero. Todo ello exige un programa deliberado y sostenido de desarrollo para la región.¹²

¹¹ OCDE. *Op. Cit.*; 1998, pág. 41.

¹² De María y Campos, Mauricio, "El Sur de México...", *Op. Cit.*, pág.23.

3. Desigualdad y atraso de la región Sur y Sureste

Una de las dimensiones más importantes de la desigualdad social es conocida bajo el concepto de marginación social, caracterizada como un fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e incidencias de exclusión en el proceso de desarrollo. Para su operación, se consideran cuatro dimensiones estructurales que son: vivienda, educación, ingresos monetarios suficientes para satisfacer necesidades básicas y localización geográfica. El uso de índices de marginación social para medir la desigualdad social, constituyen una alternativa a otros índices de desarrollo humano implementado recientemente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹³

El concepto de marginación social se refiere a la población integrante de una sociedad que formando parte del desarrollo mismo, por diversas causas de organización socioeconómica y política, es excluida parcial o totalmente de los beneficios del desarrollo y por lo tanto al acceso del consumo que se genera para satisfacer las necesidades básicas de una población. Cabe destacar que este concepto deriva su importancia al establecer relación entre espacio y sociedad, ya que la información con la que se construye se refiere a la población residente en una determinada área geográfica, como lo es el municipio, y de este modo, tomando como unidad de análisis a los municipios del país y a través de un análisis multivariado de las desigualdades territoriales en el proceso de desarrollo.

Las dos regiones que nos ocupan, la sur conformada por Chiapas, Guerrero y Oaxaca y la sureste por Campeche, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco y Yucatán presentan indicadores demográficos, económicos, sociales y específicos de marginación, que las colocan a la retaguardia del desarrollo nacional. Este no niega que existen otras zonas en el norte de Puebla, la Huasteca en su conjunto, el resto del estado de Hidalgo, la Sierra Gorda —Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí— las zonas semidesérticas de San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Coahuila, la sierra de Chihuahua y gran parte de los estados de Nayarit y Michoacán), que muestran indicadores de atraso similares o aun en peores condiciones que la región sur. Sin embargo, es por todos aceptado que ninguna macroregión del país es tan representativa y emblemática de la problemática del atraso y la pobreza extrema, como la constituida por la agregación de las regiones sur y sureste.

¹³ *Idem.*

Cuadro 2.1

Estadísticas Básicas sobre el Sur-Sureste de México

Concepto	Nacional	Campeche	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Quintana Roo	Tabasco	Yucatán
Datos Básicos (1990)								
Superficie (Km ²)	1 987 183	51 833	73 887	83 794	95 384	50 350	24 861	39 340
Densidad de Población (hab/Km ²)	41.3	10.3	43.5	41.1	31.7	9.8	60.9	34.8
Número de municipios	2 392	9	111	78	370	8	17	106
Comunicaciones y Transportes (1997)								
Carreteras pavimentadas (Km) (1990)	83 925	1 703	2 886	2 825	2 898	1 749	2 413	3 616
Vías Ferreas (Km)	20 823	416	557	1 085	634	---	300	809
Términales de autotransporte ¹ (número)	420	9	11	24	8	11	12	4
Aeropuertos ² (número)	83	2	5	2	5	4	1	1
Puertos marítimos	76	3	---	1	1	4	2	1
Demografía								
Población total (miles)								
1990	81 250	535	3 210	2 621	3 020	493	1 502	1 383
1997	95 490	704	3 721	3 048	3 281	719	1 781	1 635
2000	99 190	723	4 057	3 175	3 525	863	1 939	1 698
2010 e/	111 684	865	4 589	3 496	3 735	1 283	2 290	1 971
Crecimiento medio anual intercensal (%) (1980-1990)								
2.0	2.5	4.4	2.2	2.5	8.3	3.0	2.8	
Esperanza de vida (años)	66.7	71.8	65.4	67.4	62.1	71.2	67.6	70.7
Tasa de mortalidad infantil ³	20.7	17.7	12.4	6.7	20.9	22.1	20.3	22.2
PIA (1996) (miles)	35 551	251	1 423	1 098	1 211	282	836	815
Ocupada	35 226	245	1 401	1 086	1 200	275	821	803
Desocupada	1 355	8	22	11	12	7	15	12
Bienestar Social (1990)								
Escuelas ⁴ (unidades)								
126 531	1 054	7 587	5 299	6 472	916	2 867	1 070	
Primaria (miles de alumnos)								
14 635	110	689	555	648	112	311	254	
Secundaria (miles de alumnos)								
4 701	31	139	135	156	33	104	75	
Media Superior (miles de alumnos)								
2 444	20	75	80	78	19	73	39	
Superior (miles de alumnos)								
1 235	7	20	30	27	4	24	15	
Población analfabeta ⁵ (miles)								
8 182	49	534	394	475	35	109	134	
Unidades de vivienda (miles)								
16 189	110	598	512	589	108	287	275	
Unidades médicas								
14 194	187	780	815	774	142	397	196	

¹ Incluye terminales de pasajeros y carga

² Incluye aeropuertos nacionales e internacionales

³ Unidades. Se consideran escuelas primaria, secundaria, media superior y superior.

⁴ Se refiere a población con 15 años de edad o más.

⁵ Tasa por mil niños nacidos vivos, registrados, menores de 1 año

e/ Estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conepo).

FUENTE: Elaborado por el Centro de Información NAFIN (CIN) con base en los datos del INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Banco de Datos de INEGI, Banamex, México Social 1994-1995, Presidencia de la República Tercer Informe de Gobierno, 1997

Como puede apreciarse en los cuadros 2.1 y 2.2, la región sur presenta de manera más clara los extremos del atraso y la pobreza. La región sureste, a pesar de que aparece incluso apreciablemente mejor que la sur en numerosos indicadores, ello se debe a la influencia de la presencia de enclaves generadores de altos niveles de valor agregado y altos niveles de urbanización en los estados de Campeche, Tabasco y Quintana Roo. Se trata de la presencia de la industria petrolera en los dos primeros y del fenómeno turístico-urbano de Cancún en Quintana Roo.

Con esto se revela el cambio de énfasis regional de los años recientes, pero también, en el caso de la inversión pública federal, la influencia de las inversiones en los enclaves eléctricos y petroleros. En términos generales, en las dos regiones se presentan las siguientes características causales y definitorias del atraso:

- Una alta tasa de crecimiento demográfico, que en términos biológicos es superior a la censal a causa de un alto nivel de expulsión de población juvenil y adulta vía migración.
- En Casi todos los estados de las regiones, con la excepción de Campeche, Quintana Roo y Tabasco, registran migración neta negativa elevada.
- Un muy elevado nivel de ruralidad de los asentamientos humanos en el territorio de las dos regiones.
- En el caso del sureste, la ruralidad aparece menor al promedio nacional a causa de la influencia de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.
- Destacan, sin embargo, los elevadísimos niveles de ruralidad de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca de alrededor del 50%.
- La Migración neta negativa de población juvenil y adulta por la falta de oportunidades de empleo para los mejor educados lo que indica pérdida continua de capital humano, además de un aislamiento cada vez mayor con los centros dinámicos del país, y al interior de las regiones mismas.
- La combinación de lejanía absoluta con respecto a los centros dinámicos del país, y carencia de infraestructura eficiente de transporte y comunicación con dichos centros, así como al interior de la región.
- La ausencia de polos dinámicos de desarrollo internos, da lugar a costos de transacción poco costeables tanto por la iniciativa privada como por el gobierno federal y estatal, lo que produce, como consecuencia, en las comunidades rurales, un incentivo muy alto para sustraerse a la economía de mercado como decisión racional, al igual de las carencias en la actividad económica moderna.

Prácticamente en la totalidad de las dos regiones, si bien las ciudades de Veracruz, Villahermosa, Mérida y Cancún empiezan a contar con la masa económica suficiente para cumplir el papel de economías de enclave, dista mucho del objetivo de enlazar las economías más pequeñas a su forma de desarrollo.

Cuadro 2.2

Actividad Económica y Financiera en el Sur-Sureste de México

Concepto	Nacional	Campeche	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Quintana Roo	Tabasco	Yucatán
Actividad Económica (1993)								
PIB (millones de pesos corrientes)	1 127 584.1	18 481.8	20 563.0	22 326.7	19 322.3	15 153.4	16 637.2	14 255.7
Agropecuaria, silvicultura, pesca	76 306.0	642.1	3 779.5	2 333.2	3 642.5	257.8	1 247.4	1 292.8
Minería	19 708.1	6 067.6	425.2	177.7	157.3	98.4	2 171.0	143.8
Industria manufacturera	226 842.9	336.7	1 270.3	1 040.0	2 278.6	589.0	1 230.3	1 777.7
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	64 888.2	261.6	751.9	595.9	1 140.3	302.7	630.1	914.2
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	18 403.9	2.7	26.8	97.8	31.4	2.9	4.8	136.1
Industria de la madera y productos de madera	8 838.0	14.3	77.7	82.9	150.9	48.1	10.9	77.3
Papel, prod. de papel, imprenta y editoriales	13 353.1	17.2	40.7	52.0	181.7	44.9	63.8	68.2
Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	40 400.0	6.5	309.2	20.0	514.2	8.2	358.7	100.1
Productos de minerales no metálicos, excepto de derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	19 510.8	31.0	42.2	105.9	211.7	142.8	138.8	311.0
Industria metálica básica	10 055.2	0.3	...	0.3	0.0	0.0	0.0	18.9
Productos metálicos, maquinaria y equipo	47 108.2	4.8	18.8	12.4	21.2	13.2	21.8	71.7
Otras industrias manufactureras	6 226.6	1.3	11.9	71.5	25.3	8.2	1.8	59.1
Construcción	59 425.8	291.5	1 058.8	1 334.9	1 002.9	377.3	858.8	910.6
Electricidad, gas y agua	17 275.8	80.2	1 383.7	754.3	187.8	74.8	490.3	228.7
Comercio, restaurantes, hoteles	254 772.5	8 692.6	3 812.1	7 565.4	3 730.1	8 823.7	5 303.2	3 180.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	109 010.2	543.0	1 306.5	2 358.5	1 433.0	1 086.4	1 062.3	1 691.9
Servicios financieros, seguros y bienes raíces	163 271.3	686.7	3 854.7	2 998.4	3 231.0	1 293.4	1 826.7	2 408.9
Servicios comunales, sociales y personales	234 912.4	1 183.7	4 083.0	3 940.0	3 831.5	2 758.8	2 837.0	2 987.0
Servicios bancarios imputados	-33 840.9	- 91.4	- 219.7	- 173.8	- 150.1	- 175.7	- 273.5	- 344.8
Actividad Financiera (millones de pesos)								
Captación de la banca comercial 1	660 780.9	1 142.5	4 837.4	4 880.7	4 541.6	1 603.1	2 391.0	3 731.2
Crédito otorgado por la banca comercial 2	878 744.2	2 413.4	4 780.8	3 866.9	1 452.7	5 085.0	5 011.7	10 014.6

1 Se refiere a recursos del público captados por principales instrumentos. Saldos corrientes en moneda nacional y extranjera el 31 de diciembre de 1993.

2 Se refiere al crédito otorgado a organismos, empresas, particulares y al gobierno. No incluye crédito externo. Datos al 31 de diciembre de 1993.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Información NAFIN (CIN) con base en los datos del INEGI; XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Banco de Datos de INEGI, Banamex, México Social 1994-1995; Presidencia de la República. Toros Informe de Gobierno, 1997.

Chiapas, Guerrero y Oaxaca carecen por completo de polos de desarrollo con capacidad de crecimiento endógeno. La costa de Chiapas tiene cierta vocación en ese sentido, pero su aislamiento y la falta de integración territorial interna dificultan los enlaces productivos. Esta región presenta una absoluta carencia de infraestructura física y telecomunicaciones que expediten una eficiente y económica comunicación interna, a fin de propiciar el desarrollo de actividades económicas locales con bajos costos de transacción. Los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, no constituyen verdaderas unidades económicas y socio-políticas para el país, lo que implica que tanto el gobierno federal como el estatal han intercambiado los esfuerzos por incorporar complejos industriales por programas sociales que no alcanzan a mejorar las condiciones de vida de la población en general, y sólo llegan a la minoría. El objetivo de estos programas no es el erradicar

la pobreza extrema en estas regiones, sino maquillar los indicadores económicos para sus fines particulares.

El régimen agrario contrario a las tradiciones culturales y al ecosistema, unido al exceso de carga demográfica dan lugar a una relación precaria y empobrecida entre la capacidad de sustentación de los ecosistemas y la necesidad de equilibrio dinámico de los mismos. Lo que aunado a los costos elevados de transacción y el aislamiento, dan lugar a una cultura resistente al cambio tecnológico y a una dinámica ecosistémica contraria a la sustentabilidad. Las paupérrimas dotaciones de capital humano calificado, en todos los aspectos del término: nutrición, salud y educación se manifiestan en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. La atención parcial de la carencia se traduce en migración que, por un lado, disminuye las posibilidades de desarrollo, dada la pérdida del poco capital humano desarrollado; y por otro la proliferación demográfica deteriora el ecosistema así como de las instituciones culturales contrarias al cambio y la falta de fuerza endógena para el desarrollo moderno.

Con la excepción de Tabasco, Yucatán y Veracruz, en una modesta medida, los demás estados integrantes de las dos regiones carecen de una dinámica endógena de desarrollo regional. La dependencia a los factores externos cuyos efectos dinámicos no se internalizan, como consecuencia de todas las carencias anteriormente mencionadas, mantienen en condiciones precarias a la población. Tal vez con excepciones de Tabasco y Yucatán, y de las zonas cafetaleras de Chiapas y Veracruz, se registra una aguda carencia de clases empresariales en la casi totalidad de las dos regiones. La internalización del excedente económico generado es muy reducida y se destina a inversiones tradicionales. Los escasos cuadros profesionales desarrollados internamente tienen un fuerte incentivo para migrar a otras regiones.¹⁴

4. La Diversidad Económica, Cultural y Social de la Frontera sur de México.

Al crearse las fronteras como límites territoriales, la cultura y sociedad establecen relaciones de en los ámbitos internos y externos, admitiendo la coexistencia de la diversidad afianzada en condiciones concretas de trabajo, educación y vivienda. De estos marcos parte la diferenciación entre fronteras norte y sur en el entorno mexicano.¹⁵

¹⁴ Alejo López, Francisco Javier, "El reto del ...", *Op. Cit.*, pág. 105.

¹⁵ Fabrefas Puig, Andrés, "Visión de la Frontera Sur Mexicana", en *Dinámica de las Fronteras Mexicanas I, Comercio Exterior, Vol. 48 Núm. 4, México, Abril de 1998. BANCOMEX, S.N.C. pág. 105.*

En México la frontera norte revive las asimetrías en el desarrollo y las corrientes migratorias con Estados Unidos. La percepción borrosa de una frontera hacia el sur, hacia Latinoamérica, deviene de la continuidad espacial y cultural, de la alternancia ante tantos proyectos hegemónicos aparecidos en el transcurrir del tiempo, con el resto del continente americano.

Existen razones históricas y culturales que remarcan la deteriorada presencia de una frontera en el sur del país. El espacio sureño permaneció por años, como tierra y gente desconocidas, incluidos los vecinos centroamericanos. Los complejos y violentos procesos a que se enfrenta gran parte de las sociedades centroamericanas contribuyen a remarcar la disímil naturaleza de las fronteras norte y sur. En nuestros días, el tránsito de cientos de miles de emigrantes procedentes de América Latina, que se concentran en Tecún Umán, Guatemala, en busca de pasar a la frontera norte a la vez, de que remarca las diferencias, ha establecido una relación cotidiana de frontera.

La explotación más intensa de diversas fuentes de energía que ha incluido la expansión de PEMEX y el levantamiento de gigantescas presas hidroeléctricas en el río Grijalva, así como la consolidación de Cancún, en Quintana Roo, como uno de los mayores centros de actividad turística en el Caribe han invitado a una reconfiguración de la frontera Sur. La necesidad de abrir los mercados al exterior ubica al sur como una de las conexiones más importantes con Centro y Sudamérica.

La frontera sur de México es un espacio multirregional, lejos de la homogeneidad geográfica y cultural. Una línea quebrada de 1,338 kilómetros delimita la colindancia entre México y Centroamérica. De ellos, 962 kilómetros corresponden a la línea fronteriza con Guatemala, conforme al tratado de límites con Belice. La otra parte del territorio mexicano que atraviesa esta línea correspondiente a cuatro estados que incluyen 21 municipios—en una superficie de 84,511.14 km²—, de los cuales dos pertenecen a Campeche, 16 a Chiapas, dos a Tabasco y uno a Quintana Roo. De acuerdo con el censo de 1990, la población de esos municipios ascendía a 1,336,312 habitantes: 14.6% en los municipios fronterizos de Campeche, 61.3% en los de Chiapas; 7.1% en los de Tabasco, y 12.9% en el de Quintana Roo.¹⁶

Los linderos más importantes están formados por tres ríos: el Suchiate, entre Chiapas y Guatemala, que desagua en el Océano Pacífico; el Usumacintas que corre entre Chiapas y Guatemala y entre este país y Tabasco, para desembocar en el Golfo de México, y el río Hondo entre Quintana Roo y

¹⁶ *Ibidem*, pág.106.

Belize, que vierte sus aguas en el mar Caribe. El Usumacintas tiene el recorrido más largo con 825 kilómetros.¹⁷

Los mismos estados fronterizos son recorridos por los ríos Suchiate y Coatán, en ellos se localizan cultivos de maíz, frijol, plátano y cacao. La parte media de la cuenca de estos ríos aún está ocupada por selva, muy presionada por el avance de la ganadería y los pastos y, en alguna medida, por el cultivo del café así como distintos cultivos de ciclo anual.

En Guatemala son característicos los cultivos intensivos de maíz en los márgenes de los ríos, como también la ganadería extensiva que cada día gana más terreno. Como podemos observar en la parte que conforman los ríos Nentón y Selegua, se cultiva con intensidad el maíz y numerosos potreros. En las tierras altas, se cultiva el maíz mediante las técnicas ancestrales de las culturas mayas y en ocasiones, el maíz se asocia al cultivo del frijol, y en otras, con frutas y alternancia de potreros.

En el lado mexicano, en la meseta central de Chiapas y entre las montañas del norte de ese estado, existe una cubierta de bosque y selvas cada vez más depredada y presionada, además, por el sistema de cultivo de tumba, quema y roza empleado en la llamada "milpa que camina". Cada vez son más importantes las áreas de potreros de una ganadería intensiva que materialmente se come el manto boscoso. La agricultura tecnificada es menor, pero existe en la planicie del municipio de Comitán, en Chiapas, así como en el Valle de Sallamá y Huehuetenango.

Del análisis de los entornos concretos de la frontera sur, destacan la diversidad regional y la disparidad del desarrollo. Por ejemplo, en su territorio de aproximadamente 70 000 km², Chiapas alberga a 16 422 localidades, estructuradas en uno de los patrones de asentamiento más dispersos del país y de América Latina. Existen 12 203 asentamientos de 1 a 99 habitantes y 3 063 que tienen entre 100 y 500 habitantes. La población total de Chiapas, de acuerdo con los datos publicados en Censo 1990, es de 3 210 496 personas. Según la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas el índice de marginación más alto del país, 2.36; es decir, en uno de los territorios de mayor riqueza natural de México, habita el más alto número de pobres en todo el país. Hay una clara correspondencia entre estos números y el índice de crecimiento demográfico, el cual muestra

¹⁷ Ramos, Roberto, "Chiapas: geografía de la transición", en María Luisa Armendariz (comp.), Chiapas: una radiografía, FCE, México, 1994, pp. 19-31. Véase Atlas físico de las cuencas de ríos internacionales entre México y Guatemala, Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala, 1987.

que sólo en el decenio de los ochenta fue de 53.7%, el más alto de México. En esos mismos años la zona con mayor crecimiento poblacional fue precisamente la franja fronteriza selvática, con un índice de 5.81% que se traduce, para los años de 1980 a 1990, en un crecimiento real de 73.5 por ciento.

La proporción poblacional en el estado de Chiapas es de 3.95%, lo que en el lenguaje llano significa que, 4 de cada 100 mexicanos viven en ese estado. En ese marco demográfico, el municipio de mayor extensión, Las Margaritas, que colinda con Guatemala, es el tercero con la mayor tasa de crecimiento del estado, con un índice de 7.55%, sólo superado por los municipios norteños de Reforma, con 9.02%, y Yajalón, con 8.21%. A estos números deben agregarse los que arrojan las corrientes migratorias provenientes de Centroamérica, acentuadas de 1980 a 1990. Las cifras son elocuentes: en las Margaritas se llegó a registrar a 10 375 refugiados; en el vecino municipio de La Trinitaria, 6 374; en la Sierra, en el municipio de Frontera Comalpa, 3 288; en el de Bella Vista—también fronterizo—, 1 495, y en el de La Independencia, 1 066. En total, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) reconoció una población de aproximadamente 40 000 refugiados, número que ha ido disminuyendo debido al programa de repatriación acordado por los gobiernos de México y Guatemala.

Cuadro 2.3

Indicadores de Marginalidad

Concepto	Nacional	Sur	Sureste
Porcentaje de población analfabeta (15 años y más)	10.9	24.4	13.2
Porcentaje de población sin primaria completa	23.3	30.3	28.6
Porcentaje de viviendas sin servicio sanitario	12.5	32.7	22.4
Porcentaje de viviendas sin electricidad	7.1	16.9	10.1
Porcentaje de viviendas sin agua entubada	15.3	34.1	23.9
Porcentaje de viviendas con hacinamiento	64.8	79.1	70.5
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	17.3	42.1	19.1
Porcentaje de población en localidades de más de 5000	32.0	60.7	39.0
Porcentaje de PEA que gana menos de 2 salarios mínimos	63.8	79.2	70.4
Índice de marginación	0.1	2.0	2.6
Grado de marginación	Medio	Muy alto	Muy alto a alto
Porcentaje de las localidades con mayor marginación	100.0	67.0	13.0
Lugar nacional en marginación	—	1° a 3°	4° a 17°

Nota: Los promedios se obtienen por promedio aritmético simple.

FUENTE: Elaborado con base en los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La comunidad indígena de Chiapas es significativa no sólo en términos demográficos sino culturales. De los poco más de tres millones de habitantes del estado, la tercera parte reconoce pertenecer a algún grupo étnico. En los municipios selváticos y serranos que colindan con

Guatemala, se asientan los tojolabales ,mochós, mames, jacaltecos, kanjobales y las comunidades recientes que deben su formación a la migración pluriétnica y variolingüe. Las relaciones de estos pueblos con sus similares de Guatemala es intensa y añeja, lo que dota de un dinamismo poblacional característico a la frontera sur. Los intercambios económicos, religiosos y sociales son constantes entre las poblaciones situadas a uno y otro lados de la línea divisoria. Es un mundo campesino aferrado a su historia, lo que sella su profundidad sociológica. Son antiguos cultivando las plantas mesoamericanas, maíz, frijol y chile.¹⁸

Para Tabasco las condiciones geográficas y culturales contrastan con las de Chiapas, e incluso con Yucatán, Campeche y Quintana Roo. El estado cubre una superficie de 24 661 km², de los cuales 29.16% son mantos de agua. Posee un territorio sin montañas, configurando una altiplanicie por la que corren las aguas de los grandes ríos del sur, el Usumacinta y el Grijalva. Actualmente, la entidad cuenta con el 30% de los recursos hidráulicos del país, así como por tres grandes hidroeléctricas construidas en el decenio de los setenta, que generan 59% de la electricidad que por ese medio se produce en el país.

En el censo de 1990 el total de habitantes de Tabasco era de 1 501 174, de los cuales 95 492 vivían en los municipios fronterizos de Balacán (47 164) y Tenosique (48 328). La población tabasqueña ha crecido a un ritmo mayor que la media nacional. En efecto, de 1990 a 1980 lo hizo 6.6 veces, mientras que el promedio nacional fue de 5.9. A pesar de la riqueza en petróleo, recursos hidráulicos, plantaciones bananeras y cacaoteras, Tabasco registra un alto índice de marginación, si bien menor que el de Chiapas, aun se encuentra entre los estados con mayor índice de marginalidad, situado en la octava posición nacional; en la frontera sur, Tabasco ocupa la segunda posición, sólo superado por Chiapas; Campeche ocupa el noveno lugar nacional y el tercero en la frontera sur, mientras Yucatán es el número diez nacional y cuarto en la frontera sur. Así, de los cinco estados que integran la frontera sur, uno presenta marginalidad muy alta (Chiapas), tres alta (Campeche, Tabasco y Yucatán) y uno media (Quintana Roo).¹⁹

¹⁸ De María y Campos, Mauricio, "El sur de México...", *Op. Cit.*, pág.23.

¹⁹ Fabrefas Pulg, Andrés, "Visión de ...", *Op. Cit.*, pág.108.

El actual estado de Campeche tiene una superficie de 50 812 km², y limita al noroeste con el Golfo de México, al este con Quintan Roo y al sur con Tabasco, rumbo por el que también se localizan sus límites internacionales con Guatemala. El estado se extiende en un territorio de llanuras cálidas, ligeramente onduladas hacia el norte y el este. Campeche posee dos regiones climáticas, contrastantes y bien delimitadas: en el norte, la aridez; en el sur, el trópico húmedo, con selvas y fauna amplias. Aquí los grandes ríos campechanos, Candelaria, Palizada y Chumpán, que desembocan en la laguna de Términos. Campeche es un estado de dos ciudades: Campeche, la capital, y Ciudad del Carmen, la isla. Precisamente Ciudad del Carmen se concentra la actividad petrolera, muy importantes no sólo para el estado, sino nacionalmente. En cambio, en los alrededores de la ciudad de Campeche se trabajan las maderas finas, la caña de azúcar y el algodón.

Cuadro 2.4

Población de México y sus entidades federativas, 1990-2000

Entidad federativa	1990	1995	2000
Total	81,249,845	81,168,290	97,483,412
Aguascalientes	719,859	862,720	944,285
Baja California	1,660,855	2,112,140	2,487,387
Baja California Sur	317,764	375,494	424,041
Campeche	535,185	642,516	690,889
Coahuila de Zaragoza	1,972,340	2,173,775	2,298,070
Colima	428,510	488,028	542,827
Chiapas	3,210,496	3,584,786	3,920,892
Chihuahua	2,441,873	2,793,537	3,052,907
Distrito Federal	8,235,744	8,489,007	8,605,230
Durango	1,349,378	1,431,748	1,448,661
Guanajuato	3,982,593	4,408,568	4,683,032
Guerrero	2,620,637	2,916,667	3,079,649
Hidalgo	1,888,366	2,112,473	2,235,591
Jalisco	5,302,689	5,991,176	6,322,002
México	9,815,795	11,707,964	13,095,686
Michoacán de Ocampo	3,548,189	3,870,804	3,985,667
Moravia	1,195,059	1,442,962	1,555,296
Nayarit	824,643	896,702	920,185
Nuevo León	3,089,736	3,550,114	3,834,141
Oaxaca	3,019,890	3,228,898	3,438,765
Puebla	4,126,101	4,624,385	5,076,686
Quertáro de Arteaga	1,051,235	1,250,476	1,404,306
Quintana Roo	493,277	703,536	874,963
San Luis Potosí	2,003,187	2,200,793	2,299,360
Sinaloa	2,204,054	2,425,676	2,536,844
Sonora	1,823,906	2,065,536	2,210,909
Tabasco	1,501,744	1,749,769	1,881,829
Tamaulipas	2,249,581	2,527,328	2,753,222
Tlaxcala	781,277	883,924	962,649
Veracruz-Llave	6,228,239	6,737,324	6,906,975
Yucatán	1,382,940	1,556,622	1,656,210
Zacatecos	1,278,323	1,338,498	1,353,610

FUENTE: Para 1990, XI Censos de Población y Vivienda. Para 1995, INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995. Para 2000, INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal México, 2001.

En el censo de 1970, Campeche aparece con una población total de 251 556 personas; en 1990, ese dato cambia a 535 185 y en el último censo del 2000 a 690 689. Estos números indican que Campeche no es estado que atraiga población y siendo que su crecimiento demográfico obedece a dinámicas más bien internas. En 1970, la población urbana era de 160 528 representando el 64% de la población contra 91 028 en el medio rural, para 1990, la población urbana representa el 70% de la población mientras que la rural el 30% restante. Esta evolución muestra que Campeche es uno de los estados de la frontera sur con vida urbana mayoritaria, por lo menos desde 1950, cuando la población de las ciudades fue de 70 069 y la rural de 52 029. La densidad pasó de 1.71 personas en 1910 a 10.33 en 1990. Este dato contrasta con Chiapas, que en 1910 tenía una densidad de 5.91 y en 1990 alcanzó 43.45; en Campeche existen 1 950 localidades, lo que también contrasta con las 16 422 de Chiapas, el estado de la frontera sur con una población más dispersa.

Según los censos de 1990, la población indígena de Campeche era de 135 960 personas. En este universo demográfico, la variedad lingüística es impresionante, pues se hablan 20 lenguas diferentes entre la que domina el maya, usado por aproximadamente 70 247 personas, es decir 81.04% de los hablantes de idiomas indígenas. Le sigue el chol, con 6.05%, y el Kanjobal, con 2.43%. Campeche ocupa el décimo lugar según los índices nacionales de marginación, y el tercero en la frontera sur. Este último dato adquiere mayor significado al examinarse algunas estadísticas con respecto al universo indiano. De un rango de 91 localidades, con una población de 27 464 que va de 15 años a más; 9 744 son analfabetos; es decir, el 35.48%, además de ser dudoso el alfabetismo de las otras 17 720. El municipio de Calkiní tiene 38 883 habitantes, de los que 94.31% son indígenas con un grado de marginación media; en Hecelchakán viven 20 290 personas, de las que 95.99% se asume como maya y su grado de marginación es medio; el municipio de Hopelchen alberga a 36 271 habitantes, 85.60% son mayas y su grado de marginación es alto; por último, en Tenabo viven 6 568 personas con 90.52% de indígenas y un grado medio de marginación. Además de estos cuatro municipios, hay una cantidad significativa de hablantes en diversos idiomas indígenas en Campeche y Champotón, con índices de marginación media. Desde el punto de vista migratorio, estos municipios campechanos son de atracción, e incluso se considera que la que Hopelchen ejerce es fuerte. A pesar de las diferencias con Chiapas, la situación del primer estado no dista mucho del último, que tiene el índice más alto del país.²⁰

²⁰ Con base en Fabreñas Puig y Andrés. Alejo López, Fco. Javier. *Op. Cit.*

5. Perspectiva del cambio el sur de México

En el contexto de las desigualdades regionales de México es evidente que Chiapas y Oaxaca están considerablemente rezagados en lo económico y lo social, pese a que se encuentran dentro de los cinco principales estados petroleros, en tanto que Guerrero se halla poco desarrollado desde el punto de vista turístico. Los problemas de desigualdad a nivel nacional arrojan resultados similares, ya sea que se midan con base en el ingreso familiar, el potencial de desarrollo humano (educación, expectativas de vida) o las condiciones de vida en el hogar (analfabetismo, desempleo). Chiapas, Oaxaca y Guerrero están invariablemente entre los estados más pobres y a la fecha continúan rezagados cada vez más con respecto al resto del país.²¹

Indicadores económicos tales como el ingreso per cápita de estos tres estados, que representa menos de la mitad del promedio nacional y más del 80% de la población trabajadora recibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos, son pruebas palpables de la paupérrimas condiciones de vida en las que se encuentran las poblaciones de estos estados. La esperanza de vida de sus habitantes es inferior entre tres y ocho años, y la mortalidad infantil 50% más alta. En cambio, la tasa de crecimiento de la población en Chiapas y Oaxaca duplica el promedio nacional, lo que crea una demanda explosiva de empleos y una presión creciente sobre la infraestructura física y social, los recursos naturales y el medio ambiente. En el caso de Oaxaca y Guerrero, las altas tasas de crecimiento de la población han sido aliviadas por tasas elevadas de emigración, pero en el caso de Chiapas ésta ha sido menos importante, por el contrario ha recibido un flujo significativo de inmigrantes de centroamericanos, que compite por empleos, principalmente en las tradicionales plantaciones cafetaleras. Un 29% de la población es analfabeta frente a un promedio nacional del 12%, lo que dificulta su integración económica y su desarrollo social. Igualmente dispares son los niveles de vida dentro de las diversas subregiones que integran los tres estados, coexistiendo grupos de ingresos elevados, particularmente en las zonas costeras turísticas de Guerrero y Oaxaca, con poblaciones paupérrimas. Los tres estados, pero particularmente Chiapas y Oaxaca, presentan un alto nivel de dispersión en su población, que se concentra en localidades de menos de 20 mil habitantes, que hacen difícil el suministro de servicios sociales y las inversiones en infraestructura.²²

²¹ Ver por ejemplo: Hernández Laos, Enrique. "Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México", Investigación Económica, Núm. 191, México, 1990, y diversos trabajos de SEDESOL y Julio Boltvinik.

²² Banco Mundial. The Southern States Initiative. Washington, D. C. 1996, e información de INEGI y SEDESOL.

En Chiapas, pero también en Oaxaca y Guerrero, las condiciones de vida de una parte importante de la población son muy bajas, se deterioran y constituyen el caldo de cultivo de la violencia, la desintegración social y el conflicto político. Sin embargo, se trata de una región con abundantes recursos naturales y un gran potencial de desarrollo minero, agropecuario, agroindustrial y turístico, hasta ahora desaprovechado.²³

La situación actual apunta hacia un agravamiento de las desigualdades para estos estados, no obstante los esfuerzos del gobierno para combatir la pobreza, no tienen los resultados esperados, pues las inversiones de largo plazo y la capacitación de la mano de obra no forman parte de los mismos. El mercado regional es reducido y puede abastecerse fácilmente gracias a la producción de otros estados e importaciones. La concentración de estos factores sigue la misma tendencia del pasado, la mano de obra calificada es escasa. Es el centro del país y el norte, donde se encuentra la mano de obra más calificada (los ingenieros, los técnicos y los profesionistas) y la infraestructura técnica del país.

En cuanto a localización geográfica frente al TLC y disponibilidad de infraestructura física, el rezago de México derivado de la baja inversión de los últimos 15 años, se agrava en el sur del país. En el caso de las carreteras, como consecuencia de la baja inversión y la privatización, que ha favorecido las rutas comerciales, se ha ido discriminando al sur en la inversión del desarrollo carretero. Todo esto ha contribuido al aumento de la concentración económica en las zonas mejor equipadas, especialmente en las ciudades y en el norte del territorio nacional.²⁴

Los recursos naturales, incluyendo los recursos mineros y las playas, son las únicas fuentes de ventajas comparativas y de oportunidades de inversión en el sur del país. En el contexto actual del TLC y la globalización, estas ventajas son limitadas. En cambio, el rezago social de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, incluyendo la inseguridad derivada de la pobreza, constituyen una gran desventaja ante los ojos del inversionista privado y del mercado. Todo ello exige un programa deliberado y sostenido de desarrollo para la región.

Las poblaciones rurales han dejado de ser prioritarias para el Gobierno Federal, dado el cambio en la economía, la oferta de trabajo proveniente de zonas rurales marginadas depende, entre otras

²³ De María y Campos, Mauricio, "El Sur de México...", *Op. Cit.*, pág.26.

²⁴ Banco Mundial, "World Development Report 1994" y OECD: "Territorial Development Infrastructure in Mexico. A new Public Policy for Development TDS", París, 1997.

cosas, del grado de pobreza prevaleciente y la escasez de empleos. Si aquélla aumenta y las condiciones de vida se deterioran, crece el incentivo a emigrar o buscar fuera de la agricultura y la región otras fuentes de empleo e ingreso que la economía regional no ofrece.

En el último decenio, como resultado de la aplicación de programas de ajuste estructural y de reformas rurales, la pobreza en el campo mexicano aumentó y la migración interna y externa se elevó de manera significativa, con la diferencia de que la interna permite la sobrevivencia y la externa cierta acumulación. En el lapso 1984-1992, la pobreza extrema en las áreas rurales aumentó de 6.7 a 8.8 millones de habitantes. Estas magnitudes de población marginada, se presentan en forma masiva en los ejidos de México: 47.3% de los ejidatarios se encontraban en condiciones de pobreza y 34% sufría extrema pobreza en 1994.²⁵

Se cuenta con suficiente información para concluir que la principal respuesta de las familias rurales al recrudescimiento de sus condiciones de vida ha sido buscar ingresos fuera de la agricultura. Para las familias rurales más pobres los ingresos extra agrícolas son muy importantes. Por ejemplo, los minifundistas con menos de dos hectáreas, quienes por sus raquícos recursos naturales se encuentran entre los más pobres, en 1994 sólo obtuvieron de la agricultura y la ganadería 18% de sus ingresos familiares, mientras que 47% provino de salarios y autoempleo. Las remesas de los emigrantes de otras regiones de México y de Estados Unidos, representaron otro tercio de su ingreso, lo que indica la gran importancia que para las familias rurales pobres en México tienen los ingresos provenientes de la emigración.

Las regiones de alta migración en Oaxaca a las que se refiere este artículo, los Valles Centrales y la Mixteca, son pobres y tienen un elevado grado de marginación debido, entre otros factores, a su dependencia respecto a empleos no calificados y mal remunerados, a que son áreas alejadas, pobres y que casi no generan trabajo, y a que su capital humano calificado es escaso. Los recursos naturales de ambas regiones son muy raquícos: terrenos de mal temporal, suelos delgados, rendimientos por hectárea de entre 250 y 300 kilos de maíz y terrenos con pendientes elevadas, particularmente en la Mixteca, en donde 30% del territorio está totalmente erosionado y otra quinta parte está en proceso de degradación.

²⁵ Ver, Plan Nacional de Desarrollo 2000-2005.

Prevalece el minifundismo y el tamaño de los predios es insuficiente, en la mayoría de los casos, para mantener a una familia. Ambas regiones disponen de una infraestructura física poco desarrollada. La mayoría de los caminos son de terracería y quedan inutilizados durante la época de lluvias. Al no haber industrias, las actividades económicas se reducen a la agricultura de subsistencia, complementada con el comercio, los servicios y la producción familiar de mezcal. Los empleos que se crean cada año son escasos, en su mayoría autoempleos en la artesanía local del tejido de artículos de palma que se venden a precios irrisorios; la agricultura es tan precaria que no ofrece empleos remunerados. En los Valles Centrales el analfabetismo abarca a la mitad de la población y otra cuarta parte no ha terminado la educación primaria. Este problema es aún mayor en los pueblos emigrantes de la Mixteca.

Frente a la pobreza y falta de empleo, la respuesta ha sido emigrar, unos lo hacen hacia el noroeste del país para trabajar en los campos de hortalizas, otros hacia Estados Unidos. La mayoría de la población emigra. Los pueblos son conformados con trabajadores migrantes temporales. Una encuesta aplicada en Coatecas (Valles Centrales) indica que de las 217 unidades familiares censadas, 87% tienen miembros migrantes; 72% va a trabajar a Sinaloa a los campos de tomate y hortalizas, 14% a Sinaloa y Baja California y 5% a Baja California, lo cual muestra la gran importancia que tiene para estos pueblos marginados de Oaxaca el empleo creado.²⁶ La mayor parte de los miembros de la familia emigra. En la mitad de las familias encuestadas, salen entre 1 y 3 miembros; en 34% de los casos lo hacen entre 4 y 6, y en 16%, entre 7 y 14. En 32% de las familias emigran todos sus miembros. Desde hace muchos años la migración ha dejado de ser un asunto privativo de los hombres: 43% de los emigrantes son mujeres. En estos flujos también participan los niños: 29% de los migrantes son menores de edad.

²⁶ De María y Campos, Mauricio, "El Sur de México...", *Op. Cit.*, , pág.29.

Capítulo III

Visión Regional del Estado de Chiapas

Chiapas es un estado rico en recursos naturales, que históricamente han sido extraídos por la federación, empresas extranjeras y grandes capitalistas del país, sin recibir una retribución que se haya traducido en bienestar para su población. La desigual situación frente al resto del país, combinada en años recientes con liderazgos y movimientos políticos radicales, crisis económicas y políticas de ajuste arbitrarias, han colocado a Chiapas como la entidad federativa con el más alto índice de marginación. Cuenta con una de las tasas de crecimiento demográfico más altas del país; cada mes Chiapas crece más de 7 mil habitantes y reclama más de 3 mil empleos adicionales. A ese ritmo, en los próximos 5 años deberán crearse alrededor de 200 mil empleos, de los cuales más del 50% serán urbanos. En ese mismo lapso, las ciudades de la entidad aumentarán su población en casi 180 mil habitantes y expandirán su área urbana en alrededor de 2 mil hectáreas. Esto será equivalente a desarrollar en ese lapso una ciudad de mayor tamaño que Tapachula.¹

La pobreza en la región se manifiesta en la desnutrición, el analfabetismo, la corrupción, el deterioro y depredación de los recursos físico-naturales, y la polaridad social y económica. Los indicadores de bienestar como son salud, educación, infraestructura y el empleo dejan ver la carencia y falta de programas sociales, que cuando los hay, se convierten en un subsidio para las comunidades marginadas, sin mejorar la calidad de vida de la población. En el modelo de desarrollo actual, la agricultura es uno de los sectores más desfavorecidos. Para Chiapas, el sector primario absorbe el 58.3% del empleo. La reforma al artículo 27 constitucional, la desincorporación de las empresas públicas como FERTIMEX e INMECAFE, y el redimensionamiento y ajuste de entidades como Banrural, Pronase y Agromex han agudizado la situación del campo en la entidad.

Es indispensable desplegar una estrategia económico-social, que permita movilizar el gran potencial de crecimiento que tiene la entidad, potencial basado en su dotación privilegiada de recursos naturales. Dicha estrategia debe poner como acción prioritaria la elevación del crecimiento económico, acompañado con metas de desarrollo social para su población, y sobre todo de

¹ Torres, Federico A., "Los retos del desarrollo de Chiapas", Mercado de Valores, Vol. 8, México, 1998, Angeles Cornejo, O.Sarahi. "Chiapas en la Economía Nacional", Momento Económico, Vol. 72. Marzo-Abril 1994. IIE-UNAM.

integración al desarrollo regional del país, con una nueva visión estratégica para el mercado sureño, este es el reto del gobierno federal y estatal.

1. Características geo-demográficas del estado

El estado de Chiapas esta ubicado dentro del Trópico de Cáncer, presenta diversas alturas y climas que originan una variedad de paisajes, Indicadores de su potencialidad en los aspectos agrícolas, pecuario y forestal. Es poseedor de enormes recursos naturales, petroleros, hidráulicos, agropecuarios, turísticos y forestales. Con una extensión territorial de 75 634.4 Km², ocupa el octavo lugar en extensión territorial a nivel nacional, que representa el 3.8% de la superficie del país. Limita al norte con el estado de Tabasco, al sur con el Océano Pacífico, al oeste con Oaxaca y Veracruz y al este comparte una línea fronteriza de 658 Km. con la República de Guatemala (58% de la frontera sur de México). Su vecindad con Centroamérica determina una situación geopolítica y estratégica de importancia, lo que explica los flujos de comercio e inversión. Así, el estado es uno de los más viables a convertirse como puente entre América del Norte y los países de la Cuenca del Pacífico. Está integrado por 118 municipios con 16 422 localidades, y se encuentra subdividido en nueve zonas económicas: I Centro, II Altos, III Fronteriza, IV Frailesca, V Norte, VI Selva, VII Sierra, VIII Soconusco, IX Istmo-Costa.²

Ubicación Geográfica

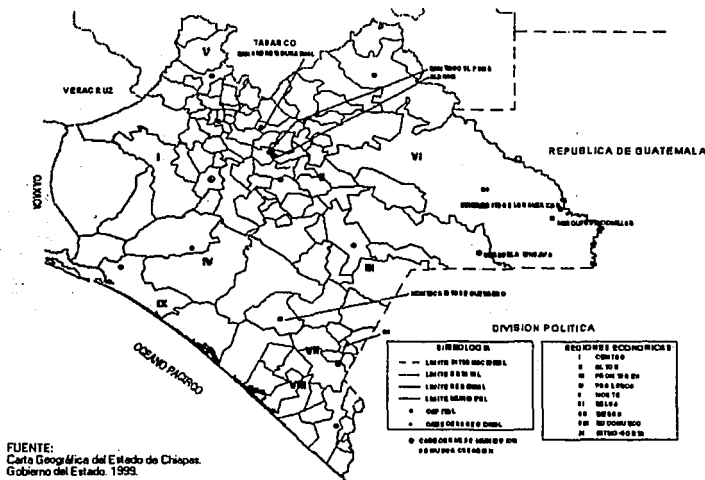
Se distinguen siete regiones naturales que permiten afirmar que es un estado altamente heterogéneo. La primera, la *Depresión Central*, donde se ubican Tuxtla y Chiapa de Corzo; es la región ganadera por excelencia, con población predominantemente mestiza en la actualidad; fue el asiento de pueblos indígenas más grande de toda la época colonial, después de México-Tenochtitlán, y que ahora se han transculturizado. Otra región importante es la del *Soconusco*, que ha buscado separarse, alegando que sus niveles de vida, condiciones políticas y, sobre todo, su desarrollo económico no corresponden a los del resto del estado. Es una región muy rica, donde se ubican las grandes fincas cafetaleras, y que durante mucho tiempo empleó mano de obra indígena que venía de Los Altos de Chiapas (una de las zonas actualmente en conflicto). Debido al conflicto, la contratación de indígenas provenientes de Los Altos ha sido sustituida por mano de obra emigrante guatemalteca, a la cual se le paga menos que a los indígenas chiapanecos.

² SHCP, "Agenda Estadística Chiapas", edición 2000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Enero 2001, pág.17.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La tercer región corresponde a *Las Montañas del Norte*, habitada primordialmente por grupos choles, donde hubo una importante presencia de finqueros alemanes, quienes perdieron prácticamente todas sus posesiones con el reparto agrario, que en la zona se inició en 1939, con Lázaro Cárdenas. En seguida se encuentra la zona de *Los Altos*, que puede considerarse la región predominantemente indígena de Chiapas. En ella se ubican sobre todo los grupos tzotziles, tzetzales y una parte de los tojolabales, esta es considerada la zona más pobre del estado. Finalmente está la región de la *Selva*, que incluye parte de la zona fronteriza donde hay asentamientos recientes tanto de indígenas chiapanecos: tzetzales, tojolabales, tzotziles y choles, así como algunos zoques, llegados después de la explosión del Chichonal y gente venida de Guerrero, Michoacán y Guanajuato.³

Mapa 3.1



³ Chávez Hoyos, Marina, Gerardo Minto Rivera y José Luis Rangel, "Chiapas Datos para su análisis", Momento Económico, Núm.72, Marzo-Abril 1994, IIE-UNAM, pág.113.

En el complejo relieve que presenta el estado se destacan la Sierra del Sur de Chiapas (prolongación de la Sierra Madre Occidental) y la Sierra de Chiapas y Guatemala, las dos cadenas montañosas paralelas a la costa del Pacífico, la primera al sur y la segunda al centro del estado, formándose entre ambas una planicie. Los Altos, se localizan en el centro del estado y forman parte de la Sierra Madre de Chiapas y Guatemala, mientras que la Selva Lacandona se encuentra al noreste de los Altos de Chiapas.⁴

Sus principales ciudades son Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de las Casas, Palenque, Comitán, Tonalá, Arriaga, Chiapa de Corzo Ocozingo y Villaflores. Los climas predominantes son el tropical y el templado lluvioso, variando con la altitud: cálido subhúmedo con lluvias en verano por debajo de los 800 metros; semicálido húmedo entre los 1 000 y 1 800 metros; templado húmedo con lluvias todo el año por arriba de los 2 000 metros. Uno de los sitios más lluviosos del país se encuentra aquí, registrando casi 5 000 mm de precipitación anual. La temperatura oscila entre 0°C en la Sierra Madre y 40°C en la zona costera. Su geografía es accidentada: desde los 4 086 metros sobre el nivel del mar en Unión Juárez hasta una mínima de cinco metros en la costa del Pacífico.

Los suelos en la costa y norte del estado son planos profundos y fértiles, con un gran potencial productivo. Ahí aparecen las plantaciones de cacao, plátano, frutales, praderas y cultivos intensivos de soya, melón, sandía, arroz y algodón. Abundan también los suelos de profundidad intermedia, topografía irregular pero mecanizables fertilidad media, con riesgos de erosión como en la depresión central, donde encontramos la ganadería y cultivo de granos básicos como maíz, frijol y sorgo, frutales y hortalizas. Se multiplican los suelos de topografía accidentada, con capa delgada vegetal, propios para plantaciones de café, uso forestal o reservas ecológicas. Estos suelos se localizan en las regiones de Los Altos, Fronteriza, Norte y Sierra ocupadas por asentamientos indígenas, quienes ante la falta de tierra o pobreza de ellas, emigran temporalmente hacia las plantaciones de café, algodón y cacao, o hacia otras zonas para sus siembras de maíz; y hacia la selva que ha servido de desfogue a la presión demográfica.

Chiapas es poseedor de una gran diversidad de flora y fauna, y una parte considerable de su flora es susceptible de ser exportada, como los recursos forestales no maderables, tales como las plantas utilizadas como colorantes vegetales en textiles y en la medicina herbolaria.

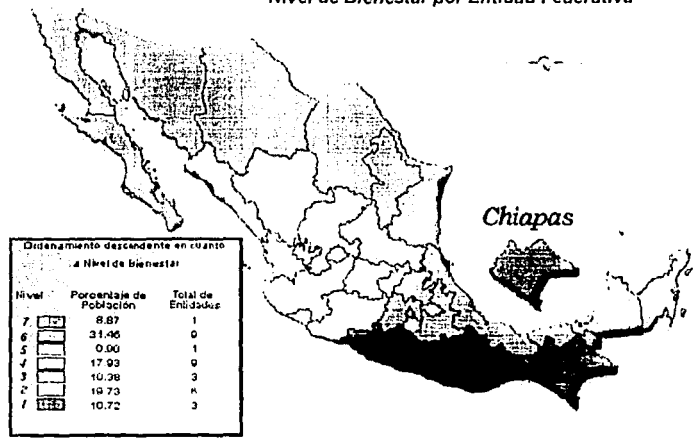
⁴ Ocampo Guzmán, Adolfo, "La Economía Chiapaneca ante el Tratado de Libre Comercio", Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C., México, 1999, pág. 95.

Los recursos hidrológicos en el estado son abundantes, representan aproximadamente el 30 por ciento del total del país, existen además 10 cuencas, de las cuales dependen 30 ríos, entre los que destacan el Río Grijalva, en cuyo curso se ubican 3 grandes presas hidroeléctricas (Angostura, Nezahualcóyotl y Chicoasén). Otros ríos importantes son el Usumacinta, con 800 km. de longitud, y el Suchiate que marca la frontera con Guatemala.⁵ En total Chiapas cuenta con 110 mil hectáreas de aguas continentales, 260 km. de litoral, un mar patrimonial de 96 mil kilómetros y 75 230 hectáreas de esteros.⁶

Destacan por su importancia las siguientes lagunas: Laguna Miramar, Lagunas de Monte Bello, Laguna Catazajá, Mar Muerto y La Joya. Aprovechando el potencial hidrológico existen 4 sistemas de riego con una capacidad de 33 951 hectáreas que fortalecen la producción agropecuaria: San Gregorio en la región Frailesca, Río Blanco en la Centro y Suchiate en el Soconusco. Además, existen 4 presas hidroeléctricas (Angostura, Malpaso, Chicoasén y Peñitas) y 3 subcentros de riego

Mapa 3.2

Nivel de Bienestar por Entidad Federativa



⁵ *Ibidem*, pág. 95.

⁶ Se le conocen con el nombre de arroyos o riachuelos.

que también generan energía eléctrica, en pequeñas proporciones: José Castillo del Valle, Bombaná y Schpolná, en el municipio de Venustiano Carranza.

En Chiapas existen grandes diferencias económicas, sociales y culturales entre las microregiones, por ello, cualquier política regional para el estado debe hacer frente y ser incluyente con todos los grupos de comunidades que las conforman. En la medida en que esto sea posible realizar se logrará una mejora en las condiciones políticas, sociales, culturales y finalmente económicas en el estado.

Distribución de la Población

Las regiones socioeconómicas con mayor densidad de población son: Los Altos 128 Hab./Km², y Soconusco 121 Hab./Km²; a su vez, la menos poblada es la Frallesca con 27 Hab./km². En cuanto a la distribución de la población de acuerdo al tamaño de la localidad, el 99.2% de las localidades que componen el estado son comunidades de menos de 2 500 habitantes; el 54.4% de los chiapanecos habitan en localidades menores a 2500 habitantes, conocida también como población rural. Chiapas es la segunda entidad mexicana con mayor población rural únicamente superada por el estado de Oaxaca. Esta cifra es superior al promedio registrado a nivel nacional, que es de 21.3% que viven en localidades de ese tamaño.

Se concentra mayor población en la región Centro, con 708 305 habitantes que representa el 22%, seguida de la región Soconusco, con 579 367, que representa el 17.7%; Selva, con 450 281, el 14%; Los Altos, con 382 282 el 11.9%; las regiones Fronteriza, Norte, Frallesca, Sierra e Istmo Costa con el 10.6, 8.5, 4.6 y 4.5 por ciento, respectivamente.⁷ Las tres ciudades de mayor concentración poblacional son Tuxtla Gutiérrez (capital), Tapachula y San Cristóbal de las Casas.

Basado en las estimaciones de CONAPO, el estado de Chiapas tendrá una población en los años 2005 y 2010 de 4 341 430 y 4 584 915 habitantes, respectivamente, misma que requerirá de empleo, vivienda y servicios de salud, educación, servicios públicos, etc. Considerando tal perspectiva, es evidente que la política de población estatal debe estar orientada a promover el control demográfico, desarrollando acciones tales como campañas de concientización y educación sexual; que den como resultado la disminución de la tasa global de fecundidad la cual en el año 1995 fue de 3.5 hijos por mujer. Se estima de 2.24 en 2010 y de 1.9 hijos por mujer para el 2020.

⁷ SECOFI, "Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas", México, 1994, pp. 1-4.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

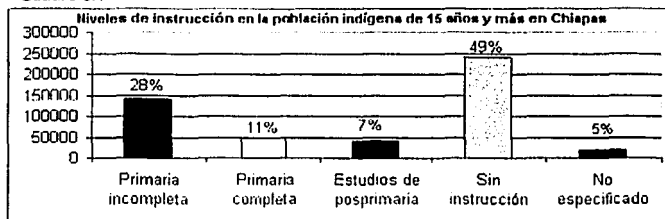
Por consiguiente, la tasa de natalidad pasará de 30.48 en 1995 a 20.19 y 16.26 en los años 2010 y 2020, respectivamente. Asimismo, las distintas instancias de gobierno deben considerar la ejecución de acciones prioritarias en salud, educación y en el sector productivo que permitan el abatimiento de la mortalidad infantil, estimule y detone el crecimiento económico y social, para aspirar a elevar la calidad de vida de los chiapanecos.⁸

La población de Chiapas es muy joven, el 70% de su población es menor de 30 años, y de esta el 44.2% de sus habitantes son menores de 15 años, el 55.6% son menores de 20 años. La edad promedio de sus habitantes es menor a la estimada en el ámbito nacional: 19 años a escala nacional contra 17 años en el estado. La esperanza de vida de los chiapanecos se calcula en 66.8 años.

En lo que se refiere a la población indígena, el censo de 1990 registró 716 012 chiapanecos que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa el 26.3% del total de personas de 5 años a más. De esa población, el 63.3% también habla español. En relación a la población monolingüe, la que habla solamente lengua indígena, se observa que el estado de Chiapas es la entidad federativa que cuenta con el mayor porcentaje, el 32% del a población desde cinco años en adelante.⁹

Las regiones con más presencia de habitantes que hablan alguna lengua indígena son Selva con 39.8%, los Altos con 32.7% y el Norte con 11.6%. Las lenguas indígenas que se hablan en el estado son chol, canjobal, tzeltal, tojolabal, mame, tzotzil y zoque, estas son las representativas.

Cuadro 3.1



FUENTE: SEP. Informe de Labores 1998 1999

⁸ INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000.

⁹ Ocampo Guzmán, Adolfo "La Economía Chiapaneca ...", *Op. Cit.*, pág 95

De todas, la predominante es a tzetzal, con 21.6%, le sigue la tzotzil con 18.9%, la chol con 10.3%, la zoque con el 4.1 y la tojolabal con el 3.5%, el resto corresponde al 3%.¹⁰

El análisis oficial señala que la dispersión de la población, la diversidad de lenguas y el alto nivel de deserción escolar provoca que un 30% de la población chiapaneca de 15 años y más sea analfabeta, muy por encima del 12.4% registrado a nivel nacional.

2. Desarrollo Social, Heterogeneidad Étnica y Marginación

La historia de los pueblos indígenas de Chiapas habla de las relaciones de subordinación, pobreza y marginación a que han estado sujetos. Hoy en día esta situación no ha cambiado, a pesar del aparente desarrollo económico del país; los indígenas viven sujetos al mercado internacional en cuanto a su producción, prisioneros de políticas educativas y de salud que poco valoran su cultura, modos de vida y mecanismos de subsistencia. Esto hace que las acciones del estado repercutan poco para erradicar el analfabetismo y combatir las enfermedades más comunes, que en el caso de los pueblos indígenas son las infecciosas y gastrointestinales, entre otras.

El estado de Chiapas es una tierra de diversidad y de contrastes, tanto geográficos, sociales y culturales, como económicos. Proporciona casi la mitad de la energía eléctrica del país, ocupa el primer lugar nacional en la producción de café, surtiendo el 35 por ciento de la exportación mexicana; el segundo en producción de ganado y el tercero en producción de maíz.¹¹ Sin embargo, se ubica también en el primer lugar nacional de mortalidad infantil y presenta el más alto nivel de desnutrición: 67.7 por ciento, y en las regiones indígenas esta cifra sube al 80 por ciento.¹²

Chiapas tiene la característica particular de ser la entidad nacional con el nivel más alto de marginación social: 74% de las viviendas presentan condiciones de hacinamiento; el 62% de la población no tiene la primaria completa (el promedio escolar de la población es de cuarto año de

¹⁰ Secretaría de Hacienda, Agenda, 1995, *Op. Cit.*, pág. 155.

¹¹ Instituto Nacional Indigenista, INI, 1993.

¹² Consejo Nacional de Población, CONAPO, 1996.

primaria); 42.6% de las viviendas no cuentan con drenaje ni excusado, 35% de las viviendas no cuentan con energía eléctrica; 42% sin agua entubada; 51% son viviendas de piso de tierra; el 66.5% de la población habita en localidades menores de 5 000 habitantes; el 80% de la PEA percibe un ingreso menor de dos salarios mínimos.

Por su parte, la infraestructura de salud, comunicaciones y transportes, vivienda y educativa es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de la población. Existen en el estado 11 784 Km. de carreteras, 26% pavimentadas y 483 Km. de red ferroviaria. Cuenta con 31 estaciones de radio, dos televisoras locales y 25 repetidoras. Además, 113 344 aparatos telefónicos para 60 670 líneas, esto es, una línea por cada 53 habitantes; diez periódicos locales y 0.02 automóviles por ciudadano.

Educación y Heterogeneidad Étnica

Para Chiapas, el idioma español se ha convertido hoy en un mecanismo importante de movilidad social y comunicación para cualquier transacción, sea comercial, social o política. Una de las características principales de las regiones indígenas, sobre todo en Los Altos, es la convivencia entre los llamados ladino-mestizos y los indios; esta relación ha marcado la necesidad de parte de los indígenas de hablar español.¹³

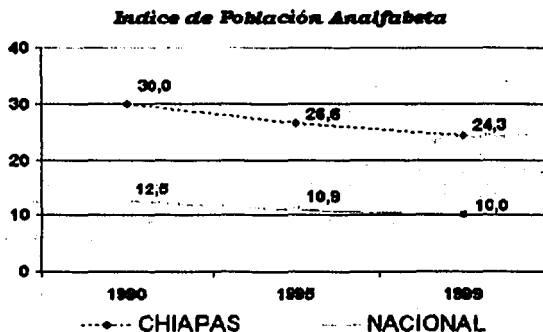
La diversidad de lenguas en el estado ha limitado los recursos para lograr alfabetizar a estas localidades, que por lo general son de difícil acceso. Chiapas es una entidad pluricultural y pluriétnica, con una diversidad bioecológica y geográfica que magnifica la potencialidad de sus recursos naturales y la heterogeneidad cultural y social de sus pueblos. Esa potencialidad, paradójicamente, no ha sido hasta hoy sinónimo de riqueza económica ni de desarrollo social; más bien, se encuentra en un alto grado de monolingüismo. Cada vez es mayor la dispersión de las comunidades en búsqueda de tierras de cultivo y fuentes de trabajo que permitan la reproducción del núcleo familiar, sumiéndose en la lucha diaria por sobrevivir ante todas las adversidades que se presentan.

El analfabetismo en la población mayor de 15 años, el promedio nacional es de 12.6 por ciento, mientras que para Chiapas es del 30 por ciento. En los Altos la situación es dramática, con un 56 por ciento de analfabetos en 11 de los 15 municipios que lo conforman. Además, en los

¹³ SEDESOL, Perfiles, Estatal Chiapas. 1998.

11 municipios indígenas de Los Altos, el 49.8 por ciento de la población mayor de 15 años no ha recibido instrucción escolar de ningún tipo, mientras que en el conjunto de Chiapas esa cifra se reduce al 29 por ciento. De la población indígena de 15 años y más, 54 por ciento es analfabeta, porcentaje que supera a la media nacional, que es de 41 por ciento. Así, la distribución de la población analfabeta mayor de 15 años (60 por ciento) se concentra en las regiones de: Los Altos (19 por ciento), Selva (20), Norte (10) y Fronteriza (11 por ciento).

Cuadro 3.2



FUENTE: SEP. Informe de Labores 1998-1999.

En gran parte, la imposibilidad de diseñar políticas acordes con la realidad indígena, ha sido por la negación y el ocultamiento de la pluralidad cultural del estado. Es importante reconocer que la familia indígena y la comunidad imparten una educación informal a sus niños, a partir de sus referentes históricos y cotidianos, que la escuela formal los niega. El maestro imparte valores y referentes históricos que, si bien forman parte del niño indígena como ciudadano mexicano, el ser cho'í, tojolabal o zoque los remite a una raíz cultural que sigue presente en alguna medida.

La cobertura de los servicios de educación básica se encuentra en su mayoría en las zonas urbanas, donde se concentran las plazas docentes. Esto implica un abandono de atención educativa a las localidades rurales e indígenas, lo que acentúa el círculo de la marginación. Las modalidades alternativas de educación primaria, como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

se especializa en jóvenes egresados de educación secundaria para impartir los servicios educativos de preescolar y primaria comunitarios, pretende compensar las deficiencias de cobertura del sistema educativo formal, aunque su aportación es mínima: atiende sólo 2 por ciento de la demanda de enseñanza primaria y 1 por ciento de preescolar.

Cuadro 3.3

Municipios con alto índice de Analfabetismo

<i>Municipios</i>	<i>Porcentaje de analfabetismo</i>
Chalchihuitán	61
Chamula	71
Larráinzar	62
Mitontic	68
Pantelhó	63
Zinacatán	63

Fuente: CONAPO, Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal, 1990.

El CONAFE enfrenta serias limitaciones en sus esquemas de capacitación a docentes, quienes repiten el círculo del rezago educativo, al contar con bases poco sólidas de formación académica. En forma paralela, los instructores comunitarios tienen que enfrentar la carencia de apoyos logísticos (espacios educativos adecuados, mobiliario, casa del instructor) y las dificultades que representa manejar grupo de niños de varios niveles. El CONAFE no ha logrado avanzar en el diseño de materiales de apoyo para el medio rural indígena. Si ésta es una vía para elevar la educación en las áreas rurales indígenas, los instructores comunitarios requerirán una capacitación adecuada para atender a dicha población, una mejor remuneración y apoyo en materiales didácticos.

Cuadro 3.4

Indicadores Básicos en los municipios críticos de Chiapas

<i>Localidad</i>	<i>Población</i>	<i>% de población analfabeta</i>	<i>% de población mayor de 15 años sin primaria</i>	<i>% de viviendas hacinamiento</i>	<i>% de población con menos de do salarios mínimos</i>
Total	3 210 496	30.12	62.08	74.07	80.0
La Margaritas	86 586	48.37	83.27	86.36	86.2
Ocosingo	121 012	46.71	78.29	80.8	87.5
Altamirano	17 026	51.79	83.31	79.95	93.5
S. Crisóbal de las Casas	89 335	24.99	44.79	60.06	71.2
Chamula	51 757	71.3	91.20	79.75	92.1
Huixtán	17 669	46.49	73.50	82.79	93.7
Oxchuc	34 888	34.81	64.79	84.77	92.0
Pueblo Nuevo	17 490	50.8	82.75	79.98	88.1
San Juan Cancuc	21 206	66.54	82.62	90.88	96.2
Saldo	456 951	49.09	76.06	80.28	88.9

Fuentes: CONAPO, 1990, e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1990.

Por su parte, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), a través de su Departamento de Educación Indígena en Chiapas, atiende la educación básica en sus niveles preescolar y primaria en comunidades indígenas a partir de su esquema educativo "bilingüe y bicultural", que representa la única alternativa de educación para los niños indígenas en edad escolar, y que enfrenta grandes limitaciones, tanto en su planteamiento operativo como en el plano pedagógico y didáctico.

La región de la Selva prácticamente carece de cobertura educativa en primaria indígena (región con alto porcentaje de población indígena). El promedio de aprovechamiento más bajo (46 por ciento) se ubicó en los Altos, también con población en su mayoría indígena, tzeltal y tzotzil.

Otro problema que enfrenta la población indígena es la carencia de profesores bilingües, cuya lengua materna sea la propia del lugar donde prestan sus servicios. Asimismo, la carencia de materiales didácticos en el idioma apropiado, ya que su diseño no considera la gran diversidad de variantes dialectales existentes en las diferentes regiones del estado. Hasta hoy solamente se cuenta con libros en zoque, tzeltal y cho'í. El Instituto Nacional Indigenista (INI) brinda apoyos educativos en algunas regiones indígenas que no cuentan con servicios educativos; para ello dispone de una red de albergues escolares. Estos albergues, si bien en algún momento cumplieron una función de apoyo para los educandos y sus familias, en la actualidad la mayoría de sus instalaciones están deterioradas y mal equipadas, y su funcionamiento deja mucho que desear.

Los esfuerzos gubernamentales por la educación en las regiones indígenas, para los próximos años, deben vincular voluntad política y recursos que indiquen que la educación es una de las prioridades sociales, que determinen menores índices de marginación y atraigan beneficios a la población, tanto económicos como culturales.

Salud y Pobreza

Los servicios médicos y de salud que el estado proporciona a la población en Chiapas se suministran a través de tres esquemas básicos de instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSTECH, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina), organismos prestadores de servicios a la población abierta (SSA, IMSS-Solidaridad, DIF e INI) y las del sector privado. Según datos correspondientes al año de 1993, 14 por ciento de la población se atendió en el régimen de seguridad social, 60 por instituciones que prestan servicios a la población abierta y 26 por ciento por el sector particular.

En zonas con población ubicada en el medio rural existe una cobertura insuficiente de los servicios básicos de salud. Las regiones más afectadas son la Selva, Los Altos, el Norte y la Sierra, aquí son notables los casos de tracoma¹⁴ y otras enfermedades mayores. En 1994 se crearon nuevos programas y se reforzaron los ya existentes, pero aún son insuficientes para compensar el rezago y las nuevas necesidades derivadas del alto crecimiento demográfico.

La mortalidad va unida a los problemas de la nutrición; en 1993, las deficiencias de la nutrición desplazaron en importancia a la tuberculosis, a la neumonía y a la gripe. Esta última, apareció en 1980 entre las principales 20 causas de muerte, y para 1990 ocupó lugares dentro de las 10 principales causas de muerte. Fue la causante de 1 464 defunciones en 1990, en localidades menores de 2 500 habitantes, cifra igual a la de las muertes maternas en todo el país en ese mismo año. En estos núcleos de población, entre 1980 y 1990, las deficiencias de nutrición en Chiapas, de representar el 2.1 por ciento pasaron a 9.6; y de 2.2 a 9.4 por ciento, respectivamente para la población femenina.¹⁵

Para 1993 los tojolabales, tzetales y zoques de Chiapas alcanzaron tasas de mortalidad infantil de alrededor de 53 por ciento, las cuales son inferiores a las de los choles y tzotziles del mismo estado; éstas últimas, de 56.3 y 65 por ciento, respectivamente. En conjunto, los indígenas de Chiapas se sitúan dentro de la media de mortalidad infantil indígena. Durante 1996, se estima que murieron en Chiapas 4.1 mil menores de un año de edad, los cuales representan 24.5 por ciento del total de defunciones ocurridas en el estado (16.8 mil), que es una proporción superior a la registrada para el país (15 por ciento).

La desnutrición y la mortalidad infantil cobran una cuota muy alta a la sociedad que mantiene en el abandono a miles de hombres, niños y mujeres. Por ejemplo, en 1998, 16 000 tzotziles y tzetales se encuentran desplazados de sus hogares por la situación económica, social y política en que se encuentra el estado. Viven en campamentos que no reúnen ni de cerca, las condiciones mínimas consideradas esenciales para las poblaciones refugiadas.

¹⁴ Enfermedad ocular infecciosa de probable origen vírico y muy contagiosa. Inicia como conjuntivitis granulomatosa de evolución muy crónica con graves secuelas (retracciones cicatrices y frecuentemente ceguera). Grijalbo Pocket. 1992.

¹⁵ Demos, 1993: 12-13.

Ante la falta de servicios de salud acordes con las necesidades de la población indígena del estado, en gran parte de ellas se conservan aún prácticas médicas tradicionales. Los curanderos (poshtawanesh o curandero, meitaitles o guardián sobrenatural y ak'chamel o brujo) son algunos de estos agentes y actúan participando en los rituales, en la transmisión de la tradición en el campo de la salud.¹⁶ El uso de las prácticas médicas tradicionales tiene que ver más con la cosmovisión indígena que con la práctica médica científica. En ciertos casos los habitantes de algunas comunidades ya no recurren a la práctica médica indígena, pero las causas a las que atribuyen sus enfermedades forman parte de los "síndromes de filiación cultural" y, en su concepto, medicina moderna es sinónimo de fármacos. La vigencia de estas concepciones puede reconocerse a través de dos elementos: la pobre demanda regional de los servicios institucionales de salud y la importante presencia de los practicantes de la medicina tradicional. Los servicios institucionales en Chiapas cubren, en el mejor de los casos, 25 por ciento de las comunidades; de tal suerte que, según estadísticas oficiales, sólo 13.2 por ciento de la población del estado utiliza los servicios disponibles.¹⁷

La práctica de la medicina tradicional entre los indígenas tiene un marcado sincretismo entre la medicina medieval, la prehispánica y la contemporánea. Su uso y práctica entre la población indígena no excluye la asistencia, cuando los hay, a los centros de salud donde se utiliza la medicina moderna. Sin embargo, el personal médico no tiene interés en mejorar la salud de los indígenas y tampoco están sensibilizados de manera adecuada sobre las particularidades culturales de dicha población. De ahí que, la atención sea deficiente, dejando como única alternativa a los indígenas la medicina tradicional.

Como resultado de la presencia tan fuerte entre la población indígena de las prácticas médicas tradicionales, surgió una organización llamada Organización de Médicos Indígenas del Estado Chiapas (OMIECH), en los Altos, que agrupa a médicos locales, incluyendo los médicos tzeltales, dando espacio a la medicina local indígena.¹⁸ Ello, ha obligado a los médicos educados en las escuelas de medicina, a adoptar la tradición herbolaria como la esfera pública más importante de su actividad, por la aparente similitud entre la tradicional y la occidental. Es decir, en la práctica médica existe un complemento entre ambas visiones de la salud-enfermedad, y es puesta en práctica como una alternativa viable para atender los problemas de salud de la población indígena.

¹⁶ Freyermuth, 1989.

¹⁷ Freyermuth en Arméndariz, 1995, pág. 246.

¹⁸ SEDESOL, Perfiles, Estatal Chiapas. 1998.

Vivienda y Marginación Social

De acuerdo al XII Censo de Población y Vivienda, en el año 2000, la entidad federativa contaba con 3.9 millones de habitantes, donde el 51% de la población son hombres. La tasa media anual de crecimiento demográfico comparada con la registrada en el conteo de 1995, fue de 2.12%, siendo superior a la tasa de crecimiento anual del país (1.55%) para el mismo periodo. La densidad de población pasó de 49 Hab./Km² en 1995, a 53 Hab./Km² en el 2000, superior al indicador nacional registrado en este año de 50 Hab./Km².

Chiapas enfrenta graves rezagos en la conformación de una vivienda digna para su población. Con objeto de impulsar la renovación federalista, el gobierno de la república profundizó el proceso de descentralización de los programas de superación de la pobreza, transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos locales, de manera gradual y con base en criterios de transparencia, eficacia y equidad, a fin de fortalecer su capacidad de decisión y de respuesta a las demandas de la población. Se ha inducido a la participación organizada de las comunidades en la planeación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las tareas orientadas a mejorar su nivel de vida.

Cuadro 3.5

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS, 1990 Y 1995

Concepto	Nacional	Entidad
	1990	
Total de viviendas particulares	16,038,233	694,026
Con piso diferente de tierra (%)	79.9	50.8
Con agua entubada (%)	79.4	58.4
Con drenaje (%)	63.6	41.2
Con energía eléctrica (%)	87.5	66.9
Con cocina exclusiva (%)	74.2	62.4
Con excusado (%)	74.8	53.5
	1995	
Total de viviendas particulares	19,361,472	689,848
Con piso diferente de tierra (%)	84.5	81.1
Con agua entubada (%)	85.6	66.8
Con drenaje (%)	74.7	55.9
Con energía eléctrica (%)	93.2	78.5
Con cocina exclusiva (%)	88.8	89.9
Con excusado (%)	82.9	72.1

NOTA: Excluye "viviendas sin información de ocupantes" y refugios.

FUENTE: INEGI. CODICE 90. Resultados Definitivos. XI. 1999

Chiapas tiene la característica en particular de ser la entidad nacional con el nivel más alto de marginación social: 74% de las viviendas presentan condiciones de hacinamiento, 44.1% de las viviendas no cuentan con drenaje, y el 28% sin excusado, 21.5% de las viviendas no cuentan con energía eléctrica; 33.2% sin agua entubada; 38.9% son viviendas de piso de tierra; el 66.5% de la población habita en localidades menores de 5 000 habitantes; el 80% de la PEA percibe un ingreso menor de dos salarios mínimos.

Cuadro 3.6

**VIVIENDAS CONCLUIDAS E INVERSIÓN EJERCIDA
CHIAPAS 1999 F/**

Programa	Total	Participación en el total nacional (%)	Lugar Nacional
Vivienda concluida	18,934	4.2	4° de 32
	(%)		
Vivienda terminada a/	2.4	0.6	27° de 3
Vivienda progresiva	11.6	8.1	4° de 3
Lotes con servicios	-	-	NA
Mejoramiento de vivienda	72.6	10.2	3° de 3
Otros créditos b/	13.4	1.2	22° de 3
Inversión Ejercida (millones de pesos)	771.1	1.7	20° de 32
	(%)		
Vivienda terminada a/	9	0.6	28° de 3
Vivienda progresiva	4.6	4.2	8° de 3
Lotes con servicios	-	-	NA
Mejoramiento de vivienda	33.4	21.3	1° de 3
Otros programas b/	53	1.3	22° de 3

NOTA: Viviendas concluidas. Se refiere a las unidades de vivienda físicamente terminadas y a los créditos otorgados a través de organismos públicos de vivienda y de la banca comercial y de desarrollo, que son contabilizados en el cierre de cada ejercicio anual. Inversión ejercida. Se refiere al monto ejercido durante el año calendario. Este monto considera los recursos asignados, tanto para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como para el inicio de obras en el año de referencia, mientras que se pueden concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

a/ Incluye a las viviendas que son destinadas desde la aprobación de su financiamiento a ser ocupadas por los beneficiarios finales en calidad de arrendatarios.

b/ Incluye los financiamientos para la adquisición de tierra de uso habitacional, producción de insumos, urbanización para uso habitacional, adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasajes y cofinanciamiento.

P/ Preliminar.

NA No aplicable.

FUENTE: Presidencia de la República. Ernesto Zedillo Ponce de León. Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México, 2000.

El abatimiento de los rezagos y la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas rurales, ha tenido apoyó en los proyectos: Agua para el Bienestar de las Comunidades Rurales; Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable; Drenaje en Zonas Rurales; y Rehabilitación de Sistemas de Alcantarillado Rural. De esta forma, para 1999 se

logró la construcción de 294 nuevos sistemas de agua potable en el estado de Chiapas y de 96 obras en 27 municipios; la rehabilitación de 232 sistemas de agua potable; la construcción y rehabilitación de 20 sistemas de alcantarillado; y la construcción de 7 015 sanitarios ecológicos.

La vivienda es el patrimonio familiar más apreciado por la sociedad. El gobierno debe actuar como un facilitador y promotor de la vivienda. Para 1995, la inversión ejercida en el estado por concepto de vivienda fue de 771.1 millones de pesos, representando el 1.7 por ciento de la participación en el total nacional; por concepto de vivienda concluida, que representa el 4.2% de la participación total nacional, situándose en el cuarto lugar nacional.

Para el año 2000, los fondos financieros de los sectores social y privado presupuestados para la instrumentación del programa habitacional, contempló más de 22 mil acciones para crear viviendas nuevas, mejorar las existentes, regularizar la tenencia de la tierra y lograr la titulación y escrituración de inmuebles, con una inversión de más de 1 mil 118 millones de pesos. Con lo que al finalizar el año, habrán realizado más de 27 mil acciones de vivienda, ampliando con ello, la oferta de vivienda urbana. Con esto se busca la permanencia de la población en sus comunidades, evitando con ello la migración, al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida.¹⁹

3. Actividad Económica y Productiva

Actividad Económica

En 1990, Chiapas contaba con una población económicamente activa de 874 267 personas e inactiva de 1.2 millones, entre las que se encontraban estudiantes, jubilados, pensionados, amas de casa y los Incapacitados permanentes. Para el mismo periodo, la ocupación principal de la PEA era el trabajo agropecuario, que representaba el 58%, seguida por los artesanos y los obreros con 9%, comerciantes y dependientes con 5% y oficinistas con 4% del total de la población ocupada.

¹⁹ Discurso del Gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchia al presentar su Primer Informe al Congreso del Estado, 8 de diciembre de 2001.

Cuadro 3.7

Personal ocupado por sector de actividad, 1998

<i>Municipio</i>	<i>Personal Ocupado</i>	<i>%</i>
Chiapas	352,876	100
Pesca	11,026	3.1
Minería y extracción de petróleo	4,343	1.2
Manufacturas	35,912	10.2
Electricidad	1,889	0.5
Agua	1,947	0.6
Construcción	13,059	3.7
Comercio	109,296	31
Servicios	175,424	49.7
Transportes y Comunicación	17,424	4.9
Privados	81,612	23.1
Financieros	239	0.1
Públicos	76,149	21.6

Corresponde al personal ocupado en áreas urbanas en las Manufacturas, el Comercio y los Servicios Privados no Financieros, e incluye unidades productoras y auxiliares.

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1999.

Para 1998, considerando sólo a las áreas urbanas, el personal ocupado en las manufacturas, el comercio y los servicios privados asciende a 194 mil 275, el municipio de Tuxtla Gutiérrez destaca en primer lugar con 54 mil 511 personas, siendo este la capital del estado. En el municipio de Tapachula se cuentan 26 mil 530 puestos de trabajo, ocupando el segundo lugar. En el centro del estado se encuentra San Cristóbal de las Casas que cuenta con 16 mil 165 personas ocupadas, de las cuales la mayoría corresponde al personal ocupado en áreas urbanas en las Manufacturas, el Comercio y los Servicios Privados no Financieros, e incluye unidades productoras y auxiliares.²⁰

Son diez los principales municipios de Chiapas que cuentan con la mayor cantidad de personas ocupadas, se encuentran distribuidos a lo largo del territorio estatal, y presentan una estructura sectorial diferenciada. Reforma presenta el porcentaje más alto del personal ocupado en las manufacturas, ya que presenta el 53.1%, por encima de la media estatal. Mientras que en el sector comercio Ocosingo presenta su estructura sectorial por encima de la media estatal, con el 60.1%

²⁰ INEGI, Censos Económicos 1999.

del personal ocupado Con las estructuras sectoriales similares a las del municipio anterior, San Cristobal de las Casas y Comitán de Domínguez presentan el 52.8 y 48.8% del personal ocupado en el comercio, respectivamente, que se ubican también por encima de la media estatal. Tuxtla Gutiérrez con el 11.4%, y Palenque con el 9.2%, se encuentran por abajo de la media estatal del personal en la Industria manufacturera, mientras que en los servicios privados representan el mayor porcentaje de personas, con el 42.7% y 47.6%, respectivamente.

Cuadro 3.8

Personal ocupado de los diez municipios principales, 1998

<i>Municipio</i>	<i>Personal Ocupado</i>
Chiapas	194,275
Tuxtla Gutiérrez	54,511
Tapachula	28,530
San Cristóbal de las Casas	18,185
Comitán de Domínguez	11,920
Villaflores	5,029
Tonalá	4,514
Huixtla	4,328
Palenque	4,101
Ocosingo	4,028
Reforma	3,464
Resto	59,685

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1999.

El proceso de concentración de la riqueza que México ha vivido en los últimos 30 años, se ha caracterizado por duplicar el poder económico de la población de los más altos ingresos, a la vez que ha disminuido en más de una vez los ingresos de la clase más pobre. Así, en 1958 el 10% de la población con mayores recursos controlaban el 35.7% del ingreso, en 1993 este sector se apropió cerca del 41% de la riqueza nacional. En contraste, la radiografía socioeconómica del país indica que la población ubicada dentro de los estratos de menores ingresos ha disminuido su participación en la riqueza. En igual forma, la llamada clase media vive hasta la fecha un proceso de deterioro que comenzó en 1984.

Chiapas es un espejo de esta situación, cuenta con un proceso creciente de proletarianización de los campesinos; una atomización del minifundio, que ha llevado a que el 65% de la población campesina de los Altos de Chiapas dependan principalmente de la venta de su fuerza de trabajo.

Los indicadores de pobreza muestran la mayor desigualdad económica respecto al resto de México, los cuales en los últimos veinte años se han agudizado como consecuencia de la aplicación de políticas económicas de inspiración monetarista, que estimulan la polarización del Ingreso, causando impactos negativos adicionales sobre la mayoría de las familias en el estado y, en particular, de Los Altos de Chiapas.²¹

Cuadro 3.9

Salario Mínimo General, 1994 - 2000
(Pesos Diarios)

PERIODO DE VIGENCIA	SALARIO MINIMO GENERAL
1994	
Del 1o. de Enero al 31 de Diciembre	12.80
1995	
Del 1o. de Enero al 31 de Marzo	13.79
Del 1o. de Abril al 3 de Diciembre	15.44
Del 4 al 31 de Diciembre	17.00
1996	
Del 1o. de Enero al 31 de Marzo	17.00
Del 1o. de Abril al 2 de Diciembre	19.05
A partir del día 3 al 31 de Diciembre	22.50
1997	
Del 1o. de enero al 31 de Diciembre	22.50
1998	
Del 1o. de enero al 2 de Diciembre	26.05
A partir del 3 al 31 de Diciembre de 1999.	29.70
1999	
Del 1o de Enero al 31 de Diciembre	29.70
2000	
Del 1o de Enero a la fecha	32.70

NOTA: Todos los Municipios del Estado están comprendidos en el Área Geográfica "C".

FUENTE: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. 2000

Entre 1981-1993 los salarios perdieron la mitad de su poder adquisitivo; actualmente, el 38.8% del PEA, obtiene menos de la mitad de un salario mínimo, alcanza a percibir un ingreso máximo de 1.5 dólares diarios. El ingreso per cápita de los habitantes del sur de (Chiapas, Campeche, Oaxaca,

²¹ Chávez Hoyos, Marina, et al. "Chiapas datos ...", *Op. Cit.*, pág. 113.

Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Guerrero) es 30% menor al del resto del país. El PIB por habitante en la zona sureña es de 6 300 pesos al año, inferior al promedio nacional de 9 450. Lo anterior es una muestra más de la desigualdad de ingresos que existe en dicha región, y que ha afectado severamente a la población rural, que representa más de la mitad de la población.

La desigualdad entre el sur y el norte se muestra con fuerza al comparar las cifras correspondientes a los estados de Sonora y Chiapas. En ambos casos la agricultura es la actividad económica más importante; sin embargo se observan niveles salariales muy diferentes: mientras que en Sonora uno de cada diez trabajadores perciben al menos un salario mínimo, en Chiapas más del 30% se encuentra en esta situación, y el 40% de los trabajadores de Chiapas apenas perciben como ingreso promedio el equivalente a un salario mínimo, porcentaje que significa el doble del que se observa a nivel nacional. Un factor que ha contribuido a la agudización de esta situación es la explosión demográfica en el estado es muy grande, y de no controlarse, el incremento poblacional en los próximos años, impactará sustancialmente. Por una parte, aumentarán las presiones sobre la tenencia de la tierra agrícola, la demanda de alimentos, la expulsión de pobladores de la zona rural; y por otro, la gran cantidad de mano de obra, si no se planifica a futuro no será absorbida rápidamente por el sector secundario o terciario, por lo que el bienestar social será más difícil de lograr.

Actividad Agropecuaria

La agricultura es el principal sustento de la economía chiapaneca. De las 7 521 044 hectáreas del estado, en esta actividad se utilizan 5 096 835 hectáreas,²² es decir, el 67.8% del total. De la superficie dedicada al cultivo de productos agrícolas, solamente el 6% cuenta con infraestructura para riego, en las regiones de la Frailesca, el Soconusco, Fronteriza y Centro.²³

En estas regiones se concentra principalmente la producción de granos, ganado y productos de exportación. La agricultura chiapaneca se puede dividir en dos formas de producción: la agricultura comercial, con procesos de tecnificación altamente desarrollada, y la agricultura de subsistencia, con procesos intensivos en mano de obra. La primera se encuentra básicamente en las regiones de

²² INEGI, Gobierno del Estado de Chiapas, "Anuario Estadístico del Estado de Chiapas, 1994", México, 1995, pág. 268.

²³ SECOFI, "Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas", México, 1994, pp.1-9.

Soconusco y Centro, con cultivos ligados a la exportación, como el café y el plátano, el maíz para el mercado nacional. La segunda se encuentra distribuida en todo el estado y abarca todos los cultivos.

Chiapas es uno de los estados del país que más contribuye a la producción agropecuaria nacional con el 6.77%, después de Veracruz con el 7.85% y seguido de Sinaloa con el 6.39 y Michoacán con el 5.39%. Sin embargo, es una de las entidades del país con mayores rezagos en los sectores social y productivo, lo cual se puede observar en el hecho de que el 67% de su producción es rural. Por lo tanto, existe una fuerte dependencia de la agricultura, que ha sido una pesada carga debido a los importantes rezagos en la tenencia de la tierra, insuficientes apoyos crediticios y, la caída en el precio de su principal cultivo: el café.

Las zonas cafetaleras de Chiapas cubren 228 000 hectáreas de 74 municipios y 1 366 comunidades. En Chiapas se cultivan alrededor de 35 productos cíclicos y perennes, destacando por su importancia: el maíz (65.4%), café (16.5%), frijol (7.3%), plátano (1.7%), caña de azúcar (1.6%), mango (0.9%), soya (0.5%) y cacao (0.4%) representando el 94.3% de la superficie sembrada, ocupando 1 299 322 has., es decir, el 31% de la superficie destinada a la agricultura, y generando así el 85% del valor de la producción agrícola.²⁴

La agricultura chiapaneca se caracteriza por ser una agricultura de autoconsumo, esto porque en sus cultivos básicos como el maíz y el frijol, sus técnicas de producción son rudimentarias o tradicionales. Esto hace que la superficie sembrada arroje índices de producción por debajo de la media nacional, convirtiéndose en una agricultura de miseria y pobreza.²⁵

El maíz, el café y el frijol son los cultivos más importantes de la actividad agrícola en el estado. El TLC plantea que la superficie destinada al cultivo de estos productos se reduzca a las áreas con altos rendimientos. Esto significa que de las 744 926 mil has. sembradas de maíz en 1993, con un rendimiento promedio de 2.15 ton./ha., se estimaron como aptas son únicamente 400 mil, en donde se obtendría un rendimiento de entre 5 y 6 ton./ha.²⁶

²⁴ Ocampo Guzmán, Adolfo, "La Economía Chiapaneca ...", *Op. Cit.*, pág. 28.

²⁵ Gobierno del Estado de Chiapas, "Plan de Desarrollo del Estado de Chiapas 1995-2000", México, 1996, pág. 36.

²⁶ SECOFI, "Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas", México, 1994, pág.3.

Para que el campo chiapaneco se encontrara como una opción real en la competencia de mercado, la SAGAR propuso en 1994, la reconversión productiva para los cultivos de alto rendimiento. El objetivo de la misma fue reducir la superficie destinada a los cultivos básicos y ampliar la superficie de productos agroindustriales como el cacahuate, el sorgo y la soya. En la propuesta se destacan la reducción de la superficie de maíz y frijol en un 42.9% y en un 33% respectivamente. En los años 1994, 1995 y 1996 la superficie cultivada se incrementó en un 22% en el caso del maíz, y en un 11% en el caso del frijol.

El sorgo es considerado como alternativo para las regiones malceras con riesgo constante de sequía, sobre todo en las regiones Centro, Frailesca y Fronteriza. Este producto es utilizado para la elaboración de alimentos balanceados de consumo animal. La superficie de este cultivo registró un aumento del 22.3% para 1996 y el rendimiento por hectárea ha disminuido de 3.3 ton/ha. a 3.2 ton/ha.

La soya y el cacahuate son cultivos que se producen en las regiones del Soconusco y Centro, donde son considerados como alternativos; el cacahuate para las regiones con insuficiente precipitación pluvial, como sucede en la depresión central. Desafortunadamente, para 1996, el cacahuate registró una disminución del 28.6% de la superficie sembrada, provocada por la inestabilidad de precios.

La propuesta de reconversión productiva de la SAGAR para los cultivos perennes considera que existen ventajas comparativas por las condiciones climatológicas y que permiten tener posibilidades de exportar. Su característica es que se cultivan en climas cálidos, donde es muy difícil que los socios comerciales del TLC puedan competir. La SAGAR estima que todos estos productos tienen posibilidades de ampliar la superficie destinada, menos el café, que tiene que reducir su superficie, de las 231 328 has. sembradas en 1993, a 76 mil que son aptas para dicho cultivo. Destacan las plantaciones de plátano, el marañón, el hule, el cacao y la ciruela mexicana, por considerarse que tienen posibilidades de ampliar las áreas de cultivo por tener alternativas de mercado. Estos productos son agroexportables y la mayoría de ellos se encuentran intereses de compañías transnacionales, principalmente norteamericanas, para el caso del plátano, la papaya y el melón.²⁷

²⁷ Ocampo Guzmán, Adolfo, "La Economía Chiapaneca ...", *Op. Cit.*, pág. 28.

El análisis en cifras indicaron que en los años (94, 95, 96) la producción de maíz manifestó una tendencia a la alza, mientras que el rendimiento promedio siguió una tendencia a la baja. A los tres años de vigencia del TLC la superficie cultivada creció de 744 926 has. que se sembraban en 1993, a 869 057 has. sembradas en 1996, lo que representó un crecimiento del 16%. El rendimiento promedio fue de 1.99 tons/ha., muy por debajo de la estimación esperada por la SAGAR de 5 toneladas por hectárea. Las zonas con más alto rendimiento en la entidad son la Frallesca, Soconusco, Fronteriza y Centro; y las que registran más bajos rendimientos son la Selva, Sierra y Altos.²⁸

El incremento de la superficie sembrada obedece a que los campesinos ven en el cultivo del maíz un seguro de vida, es decir, la baja del precio del producto, el incremento de los insumos o los valvenes de las crisis, los resuelven con sembrar una superficie mayor, a fin de cosechar más y de esta manera garantizar lo indispensable para el sostenimiento de su familia. Esto nos indica que las instituciones de gobierno pueden proyectar muchas cosas, pero el campesino seguirá cultivando cada vez más áreas para garantizar su autoconsumo. Sin embargo al incrementar la superficie sembrada, el riesgo de erosión de la tierra es latente y perdurable, ya que los cultivos son de temporal y carecen de una instrucción técnica para un mejor rendimiento de la tierra.

Los productos básicos como el maíz y el frijol tienen un régimen de apertura a 15 años en el TLC, en teoría suficientemente amplio para permitir un ajuste gradual a la nueva competencia. En relación a esto, el gobierno federal creó en 1993 el programa PROCAMPO, diseñado para facilitar la reconversión productiva. La finalidad de PROCAMPO en un inicio fue, proporcionar un subsidio directo a cada productor, determinado según el número de hectáreas de siembra de maíz. Este subsidio, tenía como objetivo compensar el ajuste de precios internos a los internacionales en un mediano plazo. Sin embargo, este programa se extendió a zonas de bajos rendimientos, donde funcionó como una medida para contener el éxodo rural. Además de ser tomado como una medida de influencia política, ya que se otorga el apoyo en los periodos de campañas políticas, donde el partido oficial aparece como gestor y otorgante de este tipo de apoyos. También con este programa el gobierno intenta mantener el precio de garantía muy por debajo de los costos reales de producción.

²⁸ Datos tomados de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, delegación Chiapas. 1997

El desplome de los precios de garantía que provoca el TLC se debe a que la comisión encargada de mantener los precios de garantía lo hace en relación al costo determinado en la Bolsa de Chicago.²⁹ Al respecto la SAGAR señala: "... la mala negociación realizada por México en el TLC está generando distorsiones en el mercado de granos básicos. Se conjuntan parámetros diferentes de costos de producción nacionales y de precios internacionales con una situación de apertura comercial que frena cualquier margen de maniobra interna."³⁰ A pesar de esto, la SECOFI, pretende confundir la realidad afirmando que: "La mayoría de los productos del agro chiapaneco con potencial exportador, gozan desde el primer día de entrada en vigor del TLC de acceso exento de aranceles a los mercados de Estados Unidos y Canadá, por el contrario, para los bienes producidos en el estado que son sensibles a la competencia con el exterior se negociaron niveles de protección altos y plazos de desgravación largos, que les permitirán ajustarse gradualmente a la competencia."³¹

Café

Chiapas es el primer lugar nacional en producción de café, segundo en ganado y tercero en maíz. En el Balance de la cosecha de café 1993/94 se informó que los 12 estados productores del aromático se recolectaron 1 862 095 sacos de 60 kg. hasta diciembre de 1993, de los cuales 613 000 correspondieron a Chiapas. De esta producción se exportaron 367 736 sacos, lo que representó el 21.3% de lo cosechado. Otros 300 000 se destinaron al consumo nacional y 1 164 000 sacos se distribuyen en almacenes o hacia la frontera.

El café es un cultivo que se usa como complemento comercial en numerosas unidades agrícolas. En el estado hay alrededor de 230 mil hectáreas sembradas, correspondientes a más de 70 mil productores. En 1998, la SAGAR presentó el programa de fomento a la cafecultura, dentro de los beneficios para Chiapas se encontró el combate de plagas y enfermedades, la modernización tecnológica y la infraestructura para el beneficio del producto y el mejoramiento y la renovación de cafetales.

El principal problema cafetalero consiste en el precio del café, en los mercados internacionales el precio ha experimentado una caída del orden del 10%, sumada a un desplome cercano al 40% a

²⁹ Mariscal, Ángeles, "Podrían maiceros reiniciar bloqueos carreteros el lunes", Expreso, 17 de noviembre de 1996, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

³⁰ Rudiño, Lourdes Edith, y Bertolino Velásquez, "Mala negociación del TLC afecta el mercado de granos", El Financiero, México, 19 de noviembre de 1996.

³¹ SECOFI, Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas, 1994, pp.3-9.

partir de 1989, cuando el precio del grano llegó a su precio máximo. México, junto con Colombia y Brasil, es un exportador destacado a Estados Unidos.

El principal del desplome de los precios se asienta en la ruptura de las cláusulas económicas del Convenio Internacional del Café, donde se fijaban las cuotas de exportación para los países y bandas de precios. Para elevar los precios del café se requiere nuevamente un acuerdo de los países productores, pero en el TLC, México firmó una cláusula cafetalera que lo obliga a no aplicar medidas derivadas de ningún convenio internacional del café que tienda a restringir el comercio cafetalero ente México y Canadá, lo que significa que México no puede formar parte de ningún convenio cafetalero porque Canadá es un gran consumidor de café y, en consecuencia, México no puede comprometerse con países productores a restringir sus exportaciones cafetaleras, de ahí que sea

Chiapas donde hay un gran número de cafeticultores, los principales afectados por tales medidas y donde se dio el levantamiento armado precisamente el primero de enero de 1994, cuando entró en vigor el TLC, porque este significa una de las puntillas para la producción cafetalera.³² Aunado a lo anterior, la comercialización del producto representa otro problema para los cafeticultores de esa región, dada la inseguridad en el transporte, lo que impacta negativamente en la economía del productor que tiene al café como su única fuente de ingresos.

Es paradójico que en Chiapas, siendo uno de los primeros estados en importancia en la producción de este grano y que genera ganancias significativas para el sector, los pueblos indígenas que aportan el 55 por ciento de la producción, no obtengan los beneficios para mejorar sus condiciones de vida, infraestructura productiva y de comercialización. Este producto, constituye en la mayoría de los casos un complemento de su economía, el cual, sometido a los precios internacionales, repercute en su frágil economía. En gran parte, esto se debe a una serie de factores, como la presencia de acaparadores, que les adquieren a precios más bajos que en el mercado, la falta de infraestructura, almacenes de acopio y carencia de créditos que les permitan amortiguar las fluctuaciones del precio.

Esta situación se ha agravado con las recientes políticas agrarias, al desaparecer el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) y el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), instrumentos de intervención estatal en el sector hasta 1989. Su función era clave en el proceso de organización,

³² Chávez Hoyos, Marina, *et. al.* "Chiapas datos ..." *Op. Cit.*, pág. 113.

financiamiento y acopio, a pesar de su burocratismo. Ahora son los mestizo-ladinos, los que, en alguna medida, cumplen la función de acaparadores y prestamistas. A pesar de ello y de la falta de políticas adecuadas para este sector, continúan trabajando y empleando sus propios recursos y estrategias culturales para transformar el curso de sus vidas.

En la última década, han surgido una diversidad de organizaciones cafetaleras en busca de opciones que les permitan enfrentar el ser prisioneros de los monocultivos, a fin de diversificar su economía y encontrar canales de comercialización propios y directos. Estas organizaciones de productores aparecen en el escenario regional de Chiapas, ante la ausencia de políticas estatales y federales que tiendan a mejorar los niveles de producción de este sector, marginal dentro de la economía del estado.³³

Balanza Comercial

Las exportaciones del estado se concentran básicamente en el café y los frutales; son exportaciones básicamente primarias, las exportaciones de bienes con valor agregado son muy poco significativas. En 1993 sólo 11 productos representaron el 98.7% de las exportaciones; destacando el café, las frutas y los pescados con un 66%. En 1994 cinco productos representaron el 96.9% de las exportaciones, entre ellos el café y los frutales con un 81%. Para el periodo de enero a octubre de 1995, el café y los frutales representaron el 97% del total de las exportaciones valoradas en 257.3 millones de dólares. Estas cifras demuestran que en los últimos años la producción exportadora se ha ido concentrando en pocos productos, tales como el café, el melón, la papaya, el plátano, el mango y los cítricos.

Para 1995, la balanza comercial registra un superávit de 258 millones de dólares. Las exportaciones del estado se incrementaron en un 178% con respecto a 1994; por su parte, las importaciones se redujeron en un 77%. Esto se debió, entre otros factores, a la crisis económica que provocó una disminución en el poder adquisitivo de la población, y el surgimiento del movimiento zapatista en la región. Las importaciones se concentran básicamente en el papel y cartón, máquinas, aparatos y materiales eléctricos con sus derivados, reactores nucleares, calderas, cereales, abonos, materiales plásticos y productos diversos de la industria.

³³ Agenda Estadística de Chiapas, 2000. Gobierno del Estado de Chiapas

Aunado a esto está también el problema del desplome de los precios de la carne, de los precios del sorgo, de algunas oleaginosas que se siembran en Chiapas, del cacao e incluso de algunos productos tropicales como el plátano, que también ven decrecer su precio como resultado de las políticas de apertura comercial y desregulación económica. Este rezago se debe a que la actividad económica se concentra en el sector agropecuario y en los últimos años se ha presentado la baja referida en los precios de sus principales productos.

Otra actividad de importancia regional, en la que debe impulsarse un proceso de reconversión es la ganadería, principalmente la de bovinos. Ésta ha sido responsable, en gran medida, del proceso de deforestación y agotamiento de los recursos en vastas zonas del Estado, ya que se ha practicado de manera extensiva y con exiguos niveles de productividad, bajo la modalidad, generalizada, de venta de becerros al destete. La cría de bovinos ocupa una superficie de casi 2.9 millones de hectáreas, mayor que la dedicada a la agricultura y la silvicultura en conjunto. Chiapas ocupa el cuarto lugar en el país en cuanto a producción de carne de bovino. También tiene una importante producción lechera. Se estima que con la mitad de la superficie ganadera actual puede lograrse el triple de la producción en ambos productos. Por tanto, hay un gran margen para la reconversión de tierras ganaderas de uso extensivo a áreas para el cultivo de palma africana, hule, plantaciones forestales y otras especies comerciales.³⁴

Turismo

El turismo es otra de las actividades en las que Chiapas puede desplegar importantes proyectos comerciales. Hasta ahora, el Estado no ha aprovechado plenamente sus potencialidades en el rubro. La Secretaría de Turismo y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) están desarrollando el programa Mundo Maya en diversos sitios turísticos de la entidad, con el fin principal de dotarlos de infraestructura y servicios. En una primera etapa, los esfuerzos se concentrarán en el rubro de aeropuertos, que son la puerta de entrada del turismo en gran escala. El mencionado programa forma parte de una promoción internacional en la que participan los cinco países que cuentan con vestigios de la civilización Maya.

Aparte de los atractivos arqueológicos, Chiapas cuenta con importantes reservas naturales y sitios especialmente dotados para el turismo ecológico o de aventura. Sin embargo, no se han detectado iniciativas para desarrollar proyectos significativos de operación turística de estos lugares.

³⁴ Mercado de Valores, Agosto 1998, *Op. Cit.* pág. 42.

Contrariamente a lo que se piensa, la tecnología y la logística para estos proyectos son mucho más complejas y especializadas que las de otras actividades turísticas.

En este ámbito debe hacerse un esfuerzo especial de promoción a futuro. Igualmente, merece un esfuerzo particular la exploración de las diversas oportunidades que ofrece la costa de Chiapas, muy especialmente para el desarrollo, en gran escala, del turismo de playa, el cual representa alrededor del 75% del mercado mundial de la actividad turística.

El turismo de playa en México ha desarrollado grandes proyectos en todos los estados de la costa del Pacífico. Con la excepción de Chiapas y Michoacán, y no porque estas entidades no tengan el mismo tipo de atractivos que el resto, sino probablemente porque no se ha realizado un esfuerzo de promoción adecuado. En Chiapas hay antecedentes sobre el tema que deben revisarse a la brevedad posible.

Es necesario revisar las iniciativas respecto al desarrollo de la acuicultura en el Estado. Se estima que esta entidad tiene cuando menos 40 mil hectáreas aptas para el cultivo del camarón, que es un producto con grandes perspectivas en el mercado internacional. Las condiciones climáticas y físicas de la costa chiapaneca se cuentan entre las más propicias para el citado cultivo. Sin embargo, actualmente Chiapas sólo posee el 1% de la superficie acuícola en explotación en todo el país. Ésta es una de las fuentes de riqueza de la entidad más desaprovechadas.³⁵

Estructura Industrial

En Chiapas, el 95.5% del sector secundario se encuentra conformado por microindustrias de carácter familiar. Las grandes industrias en la entidad las representan el petróleo y la hidroeléctrica; la pequeña y la mediana se encuentran representadas por los ingenios azucareros en Soconusco y el Centro, la industria harinera en Arriaga (Istmo-Costa), mariscos y pescados en Tonalá y Tapachula, frigoríficos en Arriaga, Huixtla y Tuxtla Gutiérrez (Costa, Soconusco y Centro), tejería en Berriozábal (Centro), calhdera en Tuxtla Gutiérrez, Comitán y Tonalá (Centro, Fronteriza y Costa), la industria de leche "Nestlé" en Chiapas de Corzo (Centro), bodegas de café en Tapachula, Huixtla, Comitán, Chico, uselo, Motozintla y San Fernando, fermentado y secado de café en Pichucalco, Unión de Juárez y Tuxtla Gutiérrez.

³⁵ *Idem.* pág. 43

Producción Petrolera

En la exportación de petróleo en la entidad se distinguen dos zonas muy importantes: la Norte, que comprende los municipios de Reforma, Juárez, Pichucakco y Ostuacán, que en 1994 aportaron el 21% de la producción de crudo nacional y el 47% de gas natural, con una producción diaria de 54 164 barriles de petróleo crudo y una producción anual de 20 370 millones de barriles. Mientras que la producción de gas natural diaria y anual fue de 512.5 y 187 062.5 millones de pies cúbicos, respectivamente, en 93 pozos, empleó a 2 578 jornaleros.³⁶

La otra zona con petróleo se encuentra en la Selva Lacandona, en el municipio de Ocosingo, con dos lugares importantes: el primero, denominado San Fernando, que comprende casi en su totalidad la comunidad Lacandona y tiene una superficie de 2 732 km², y el Lacatún, que abarca la zona de Marqués de Comillas y cubre una superficie de 2 250 km². Hasta ahora los trabajos han consistido en exploración y perforación.

En cuanto a la producción de petróleo crudo, de los cinco municipios destacan Estación Juárez, con 31 pozos en actividad que generan el 30.1% de la producción total diaria, y Reforma, con 29 pozos que generan el 26.7% de la producción de gas natural, destacan el municipio de Ostuacán, con una producción diaria de 209.5 millones de pies cúbicos, que representa el 40.9% del total, y Pichucalco, con el 39.2% del total de la producción diaria.

Los recursos que se obtienen de la extracción petrolera no benefician al estado, ya que "La riqueza petrolera que se produce en el estado va dirigida al pago de la deuda externa y a engrosar las finanzas públicas nacionales".³⁷ Los campesinos de los cinco municipios petroleros han sido perjudicados, porque sus tierras son devastadas y contaminadas, al grado de que muchos de los cultivos que realizaban ya no los pueden realizar, porque pastizales, lagunas, ríos, y arroyos han sido contaminados por desechos de PEMEX.³⁸ El aire también es contaminado lo cual se refleja en la corrupción de láminas de zinc que se utilizan en los techos de las casas y en el alambre de púas. Las familias se ven constantemente en peligro por las explosiones de los complejos petroquímicos,

³⁶ INEGI, Gobierno de Chiapas, Anuario, 1995... *Op. Cit.*, p.230.

³⁷ Bertha Lujan, "Los cinco mitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y propuesta económica para Chiapas", Taller de Coyuntura Nacional, México, Octubre de 1996.pág.15.

³⁸ Se encuentran contaminadas las lagunas de el Limón y Santuario en el municipio de Reforma, que reciben los desechos del complejo petroquímico Cactus. En menor escala se encuentran contaminados distintos arroyos que desembocan sus aguas en los ríos de Mescalapa, Ostuacán, Pichucalco y Tinca.

como ya sucedió en 1997 en el municipio de Reforma con el "Complejo Petroquímico Cactus".³⁹ Además, la presencia de PEMEX en la región origina una alza de precios en los bienes y servicios, lo cual provoca un incremento general de los costos de vida, perjudicando a toda la población aledaña.

La producción de crudo en los últimos años ha tenido una tendencia a la baja, y el gas natural ha mantenido con altibajos. De 1993 a 1994 la producción de crudo se redujo 11.2%, mientras que la producción de gas natural se mantuvo casi igual, como podemos observar en el cuadro 3.10.

Cuadro 3.10

Evolución de la producción de crudo y gas natural

Año	Pozos en explotación	Petróleo crudo millones de barriles	Gas natural millones de pies cúbicos
1989	87	20931	193490.0
1990	86	25511	186187.0
1991	86	23841	160588.0
1992	85	20704	172097.5
1993	112	22925	187015.0
1994	93	20370	187061.5

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1999.

Producción eléctrica

Chiapas aporta el 55% de energía hidroeléctrica a la producción nacional.⁴⁰ El potencial real bruto de energía por hora fue de 8 661.455 gigawatts en 1994, en 4 centros hidroeléctricos y 3 subcentros donde el potencial es mínimo. A pesar de la gran cantidad de energía eléctrica que produce diariamente el estado, aproximadamente el 35% de la población de la entidad aún no cuenta con el servicio.⁴¹

Las regiones donde se concentran más viviendas sin el servicio son: Selva, Altos, Sierra y Norte, donde se encuentra el 60% de la población que carece de energía eléctrica en la entidad. En la

³⁹ Gobierno federal y estatal, Programa Nacional para el Desarrollo en las Zonas Petroleras, 1996.

⁴⁰ Bertha Luján, "Los cinco mitos ...", *Op. Cit.*, pág.15.

⁴¹ SEDESOL, "Diagnóstico de la situación actual de los servicios básicos en el estado de Chiapas" Mayo 1996.

región de los Altos destacan los municipios de Chamula, Oxchuc y Chenalhó, que representan el 40% de la demanda de la región. Los municipios con más rezagos son Chalchihuitán y Oxchuc, con el 95 y 87%, respectivamente.⁴²

En la región Norte, cinco municipios concentra el 47% de la demanda del servicio: Amatlán, Simojovel, Pichucalco, Ostuacán y Huitupán. En la región Selva, Ocosingo, Chilón y Tila concentran el 57% de la demanda. San Juan Cancuc presenta el mayor índice de retraso, al parecer 9 de cada 10 habitantes carecen del fluido de luz eléctrica. En los municipios de Motozintla, Siltepec y en Bella Vista el 64% de la población carece del servicio.⁴³

A partir de 1994, muchos usuarios dejaron de pagar el servicio, debido al cobro excesivo y a la imposibilidad de cubrir las cuotas marcada por la Comisión Federal de Electricidad. Además, de la deficiente cobertura del servicio en las comunidades, y en algunos casos sin ni siquiera contar con el servicio. Siendo que el estado genera energía para el resto del país y Centroamérica y las comunidades aledañas a las presas se mantienen sin energía eléctrica.

El mayor consumo de energía se concentra en la zona Centro, con el 53.2% del total que se consume en el estado, principalmente en comercios, residencias e industrias. Por ejemplo el municipio de Tapachula se consume el 29.9% en comercios, residencias e industrias, y en San Cristóbal de las Casas, el 16.9% en residencias, comercios y alumbrado público.

Aparte de las actividades ligadas con las agroindustrias modernas, el estado de Chiapas no presenta posibilidades de desarrollo importantes en el sector secundario, a corto o mediano plazo. Tampoco en el sector energético se vislumbran en ese horizonte proyectos de alcance regional que puedan estimular la economía del estado. Para reforzar la generación de empleo en ciertas zonas, es posible emprender un programa de fomento de maquiladoras en áreas rurales y urbanas, similar al que ha desarrollado, con bastante éxito, el estado de Oaxaca. Sin embargo, para esto será necesario, reforzar los enlaces carreteros del estado con el resto del territorio nacional.

Chiapas tiene amplias posibilidades de modernizar su base económica y, al mismo tiempo, generar importantes fuentes de empleo, mediante una combinación de actividades dinámicas ligadas a los cultivos de plantaciones tropicales, el turismo y la camaronicultura. El desarrollo de estas

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

actividades ya está en ciernes; para llegar a su madurez requiere una labor más intensa de promoción y seguimiento por parte del gobierno del Estado. Esta labor tiene que hacerse de acuerdo con cada proyecto en particular, para despejar los obstáculos que la difícil situación social y política impone en su gestión y para crear un ambiente de mayor seguridad y tolerancia hacia los inversionistas nacionales y extranjeros. Asimismo, aunque los programas federales de apoyo ya están en su mayoría establecidos, los gobiernos estatales pueden siempre proponer ajustes para que respondan mejor a las circunstancias locales y para lograr mayores asignaciones presupuestales en la medida en que se van dando resultados positivos.

4. Atraso Económico y el Conflicto Indígena en Chiapas

En Chiapas el reto del bienestar y el desarrollo son enormes, debido al subdesarrollo económico, social y político en el que se encuentra. Chiapas se enfrenta a una crisis de carácter estructural que se expresa en la inequitativa distribución del ingreso, la escasa acumulación de capital, la escasa o nula industrialización tanto urbana como rural, el atraso tecnológico; la persistencia de una cultura patrimonialista y caciquil de los agentes económicos y políticos, que se resisten a la modernidad, para poder enfrentar los retos que exige la globalización, el ajuste estructural, la descentralización, y más importante aún, en la muy restringida relación entre el Estado y la sociedad.

Ante este panorama, la sublevación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994, conmocionó al país entero, no sólo porque fue un acontecimiento inesperado en la vida socio-política de México que parecía transcurrir completamente bajo el control del gobierno neoliberal del presidente Salinas y sectores oligárquicos beneficiados, que se regocijaban por el logro del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que auguraba la integración de México al primer mundo.⁴⁴

Un elemento clave en la Insurrección zapatista fue la fecha del lanzamiento que coincidía con la entrada en vigor del TLC, cuando los ojos del mundo estaban puestos en el país. Así, mientras el gobierno se esmeraba por mostrar al mundo una nación moderna y primer mundista, los zapatistas

⁴⁴ Angeles Cornejo, O. Sarahi, "Chiapas en la economía nacional", Momento Económico, Vol. 72., México, Marzo-Abril 1994, IIE-UNAM.

exhibían el México de la miseria ancestral y la desesperanza, el más empobrecido y excluido por el neoliberalismo.

El alcance de las demandas planteadas por el EZLN; las socioeconómicas como hospitales, educación, vivienda, tierra, energía, obras de infraestructura, etc., e incluso la protesta por el TLC, tuvieron una trascendencia nacional porque eran sentidas no sólo por los indígenas de la selva Lacandona, sino por todos los indios y grandes mayorías de la población mexicana. La demanda política, en especial la renuncia del titular del Ejecutivo Federal como condición para la existencia de elecciones libres y democráticas, tuvo un impacto más contundente por lanzarse al inicio de un año de elecciones, en una coyuntura política excepcional, cuando partidos de oposición, organizaciones independientes y sociedad civil redamaban elecciones libres de fraude, y en un momento de despegue de la campaña del sucesor nombrado por el presidente Salinas, quien a lo largo de su gestión desplazó una diversidad de acciones para asegurar el triunfo del candidato oficial.⁴⁵

Otro elemento fue el origen indígena del levantamiento zapatista, que provocó por un lado, el asombro de la mayoría de los mexicanos, ante el hecho de que fueran precisamente indígenas, los más miserables y discriminados de la formación social mexicana, los que levantarán la protesta armada. La guerrilla parecía ser una lucha derrotada y obsoleta contra el TLC y los males sociales causados por el neoliberalismo, que había tratado de sepultar. Por otro lado, la incredulidad del gobierno, quienes se negaban a aceptar que los indios, un sector tan marginal, hubieran sido capaces de organizar un movimiento armado de tal envergadura, mostrando con ello un racismo subliminal. Y frente a su desasosiego optaron en un primer momento por el exterminio de los levantados a manos del ejército mexicano.

Las protestas no tardaron en llegar, tanto conacionales como extranjeros y en general la sociedad civil se manifestó en contra de la política de exterminio de los alzados y de la tierra arrasada de sus comunidades, donde había población inocente, llamando a la paz. El gobierno modificó su política, optó por el diálogo con los sublevados ante el riesgo de levantamientos sociales de distinto carácter en todo el país. La necesidad tanto de cuidar su imagen internacional como de conservar la estabilidad social. Se impuso pues era necesario seguir confiando con los flujos de capitales

⁴⁵ *Ibidem.*

externos que fueron fundamentales para hacer funcionar los pactos de estabilización y compensar los desequilibrios financieros de la economía mexicana durante el gobierno salinista.

Las causas del levantamiento armado de la selva Lacandona fueron muchas y muy complejas. No se reducen en exclusiva a la extrema pobreza, privación de derechos y discriminación social que históricamente han padecido las etnias bajo la colonización inhumana impuesta durante más de 500 años, primero por España y después por el propio país.⁴⁶ Tampoco se centra en las calamidades sociales provocadas por las políticas discriminantes impuestas a toda la población por el capitalismo neoliberal, inducido por el gobierno federal como factores de privación relativa, precipitantes de este levantamiento, como son la pérdida del derecho a la tierra que implicó la reforma al artículo 27 constitucional, la drástica caída del salario y del empleo, el cierre de empresas estatales (INMECAFE), el abandono del apoyo oficial al sector agropecuario, la apertura comercial externa indiscriminada, el decrecimiento que registra la economía mexicana desde fines de 1991 y las amenazas del TLC de mayor desnacionalización, cierre de empresas, aumento del desempleo, falta de capacitación, pérdida de recursos y degradación ecológica.

Existen además otras causas que están en el trasfondo del amplio espectro causal del levantamiento armado zapatista, entre ellos destaca la especificidad del estado de Chiapas. En esta especificidad intervienen una serie de elementos entre los que figuran: su ubicación geográfica de frontera, que le da importancia geopolítica, la ausencia de una reforma agraria; la tenaz lucha por la tierra por parte de campesinos indígenas que les ha costado encarcelamientos, y muchos muertos; discriminación indígena; caída vertical de los precios y mercado internacional del café y otros productos de exportación del estado; el despojo de tierras comunales por los caciques y guardias blancas coludidos con los gobiernos estatales que se han distinguido por su sello represor; rezago agrario y marcada concentración de la tierra; la imposición de gobiernos y la carencia de democracia; la cerrazón y corrupción de las autoridades, la explosión, composición y ubicación demográfica; la inversión nacional y extranjera; explotación y extrema expoliación del indígena; el histórico abandono del gobierno federal hacia esta región combinado con un marcado control político del centro.⁴⁷

La polarización económico-social ante el predominio del caquismo sin igual y el terrible trato al indígena; la tradición separatista de Soconusco; la memoria indígena de su pasado prehispánico

⁴⁶ Zebadúa, Emilio, "Breve historia de Chiapas", FCE, México, 1999.

⁴⁷ Angeles Cornejo, O. Sarahi, "Chiapas ...", *Op. Cit.*

glorioso y vigencia de su cultura Maya; la desigualdad regional endurecida de alguna manera por las políticas gubernamentales; la división religiosa y el papel de la iglesia; las expulsiones de indios de sus comunidades; la organización campesina Independiente y la organización político-militar del EZLN en la región de los Altos, Selva y Frontera, región que tiene a su vez características particulares, se hicieron palpables en los Acuerdos de San Andrés Larraizar, sin embargo, hasta el momento no se han logrado cumplir con los preceptos planteados en este documento, afectando severamente la vida de las comunidades indígenas tanto en regiones con presencia zapatista como en todo el país.

El panorama para la resolución del conflicto se ve desalentador, las condiciones de vida de los indígenas zapatistas no han mejorado. La labor del gobierno tanto federal como estatal por restablecer la paz en las zonas en conflicto se encuentra detenida y dista mucho por cumplir los acuerdos establecidos por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). No podemos continuar excluyendo a Chiapas y en general a las comunidades indígenas del país, de los planes de desarrollo nacionales. Estamos obligados a restablecer el orden y la paz del país, cumpliendo con la responsabilidad social de mejorar la calidad de vida de los mexicanos, incluidos las comunidades indígenas.

5. Perspectivas económicas para Chiapas. Una visión Regional frente a la apertura comercial.

Hasta 1994, México proclamaba las bondades de las fuerzas del mercado y la privatización estatal. La economía se abrió al exterior, y el proteccionismo desapareció, para dar paso a la libre competencia. Al mismo tiempo, el nivel de vida de las mayorías se deterioraba aceleradamente; la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema se incrementó de manera notable; el ingreso de los trabajadores y de las familias se redujo a niveles de país de "cuarto mundo";⁴⁸ el desempleo abierto y el disfrazado en actividades informales o marginales de muy baja remuneración, de horarios muy prolongados o muy reducidos, aumentó en proporciones alarmantes. La mínima capacidad para generar empleos, los topes salariales y la oferta de mano de obra que entra por primera vez al mercado de trabajo redujeron la participación de las

⁴⁸ Torres, Federico A., "Los retos del desarrollo de Chiapas", Mercado de Valores, Vol. 8, México, 1998, Angeles Comejo, O.Sarahi. "Chiapas en la Economía Nacional", Momento Económico, Vol. 72. Marzo-Abril 1994. IIE-UNAM.

remuneraciones al personal ocupado en el PIB de 37% en el decenio de los setenta. En 1994 el poder adquisitivo del salario mínimo se redujo a 40% del que se tenía en 1982, y el salario manufacturero sólo representó 85% del nivel año inicial.

La polarización del desarrollo económico y social profundizó la desigualdad y concentración del mismo, el dualismo en el desarrollo agrícola, industrial y comercial se agudizó por la competencia en los mercados, expandiendo las actividades orientadas a los mercados externos, sin internalizar sus efectos para el impulso de la actividad económica en el país. Los sectores que atienden el mercado interno enfrentan graves problemas por la caída de la capacidad de compra y del poder adquisitivo, por los reducidos y deteriorados salarios. La recuperación económica no ha podido reducir los problemas de falta de empleo, y pobreza extrema; en el mejor de los casos, la población se ha desplazado al mercado de EUA y a las zonas urbanas, en las que aparece como pobreza urbana y crecimiento del sector informal de la economía.

El funcionamiento del mercado, por sí mismo no soluciona los problemas estructurales que enfrenta la economía mexicana, dada la heterogeneidad tecnológica y económica que presenta la organización de la actividad productiva en la agricultura, industria, servicios y comercio. Además de los que propicia el crecimiento de la población y los factores culturales e institucionales. Se requiere la orientación de la política de desarrollo regional y urbano, que se encamine al impulso del desarrollo económico y social, en forma deliberada tanto sectorial como regionalmente, a fin de elevar la producción, empleo e Ingresos de la población.

Las desigualdades regionales se explican por la alta concentración de las actividades y de la población, que generan ventajas para el capital aglomerado e infraestructura como por el tamaño y diversificación de los mercados regionales; también se presentan diferencias en la productividad que indican que muchas regiones están por debajo de su potencial productivo, por lo que se evidencia la importancia de una política que dote de la infraestructura necesaria y fomente la productividad y competitividad de las regiones. Ante ello, deben reorientarse las políticas estatales y federales, de tal manera que se promueva la creación de infraestructura.

Otra de las áreas de oportunidad para un mejor desarrollo regional es el federalismo fiscal, que debe utilizarse para el desarrollo, asegurando la disponibilidad de fondos y su asignación eficiente, tendiente a elevar la productividad así como del beneficio social. Su orientación requiere conciliar el desarrollo nacional y su articulación a la economía internacional sin descuidar los desequilibrios

económicos y sociales que presentan las regiones. Por lo que la política de desarrollo regional y urbano, debe ser selectiva y caracterizarse de acuerdo a los problemas estructurales y potenciales del desarrollo.⁴⁹ En este sentido, la reorientación de la política de desarrollo regional y urbano debe plantearse los siguientes objetivos:

- a) Aumentar la productividad y competencia de las regiones exportadoras.
- b) Fortalecer la competitividad y el ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización y apertura de la economía. I
- c) Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y de las regiones de pobreza extrema.
- d) Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo territorial equilibrado en un marco de desarrollo sustentable.

En su conjunto, estos objetivos deben plantearse el aumento de la productividad y competitividad de las actividades exportadoras y fomentar su integración e impulso a las actividades económicas complementarias y conexas a nivel regional; la expansión de las exportaciones tradicionales, se basa en sus ventajas absolutas, principalmente de recursos naturales sin generar efectos de difusión a las actividades de base que las apoyan.

Chiapas es una parte imprescindible para que este desarrollo se integre, por sus grandes contribuciones a la riqueza nacional. Sus conocidas reservas petroleras aportan cerca del 21% de la producción nacional de crudo, fluye por su territorio el 25 por ciento de las aguas superficiales del país. Parte significativa de esta agua aporta el 45 por ciento del suministro hidroeléctrico nacional. Posee además la Selva Lacandona que es una de las últimas selvas tropicales en el hemisferio norte con una extensión de 600 000 hectáreas, en donde, entre el 60 por ciento de las especies mexicanas de árboles tropicales, tienen su hogar 3 500 especies de plantas, 1 157 de invertebrados y más de 500 de vertebrados. En realidad, aún se desconoce la biodiversidad de Chiapas y puede sobrepasar las 50 000 especies de plantas, hongos y animales. La biodiversidad no se restringe a las tierras bajas, pues los bosques mesófilos, de pino y encino de los Altos, del Norte y de la Sierra Madre, además de los extensos esteros y manglares de la costa, son también focos de diversidad de plantas y animales.

⁴⁹ Asuad Sanén, Normand Eduardo. "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", Investigación Económica, Vol. LX 231, Enero-Marzo de 2000, México, pp.71-107.

El estado representa uno de los sitios con mayor diversidad ecológica de México, gracias a sus nueve regiones fisiográficas, donde se pueden reconocer, 18 distintos tipos de vegetación natural; cerca de 8 500 especies de plantas con flores, de un total estimado en 12 000 especies, representan el 3 por ciento de plantas vasculares del mundo; 80 por ciento de las especies de árboles tropicales. Además, cuenta con 33 por ciento de los ríos de México.

La gran diversidad y complejidad fisiográfica y humana, no es argumento para mantener a Chiapas marginada de la integración del país con el exterior. El descuido económico y su heterogeneidad cultural han impedido establecer una regionalización del estado que goce de un consenso mínimo. Es imprescindible revisar las políticas de fomento económico, con el propósito de plantear una estrategia de desarrollo regional para el estado.

La situación de Chiapas frente a la apertura comercial exige un cambio en la función del estado, a nivel regional, esencialmente modificando su función de agente regulador a promotor de la actividad empresarial, del desarrollo social y del equilibrio urbano-ambiental. Tendiente a promover un cambio en la calidad de vida de sus habitantes. La participación estatal es una necesidad, dado que los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano no son solucionados por la simple operación del mercado. El desarrollo económico de la región debe dinamizarse y reconvertirse, a fin de recuperar su fortaleza y capacidad de crecimiento para el bien de su país y de sus habitantes.⁵⁰

Las diferencias entre las actividades dinámicas y las tradicionales se han hecho enormes en términos de escala del mercado, grado de desarrollo tecnológico, capacidad institucional y derrama de ingresos. Lo anterior tiene dos consecuencias: primero, que cada día se torna más difícil y costoso atraer a los capitales y a las empresas que desarrollan las actividades dinámicas y, segundo, que aquellas regiones que no logran una mínima presencia de dichas actividades sufren un deterioro económico acelerado. Muchas veces, estas circunstancias se refuerzan entre sí.

Las actividades dinámicas pueden desarrollarse en una gran parte del estado tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Sin embargo, hay un grupo de municipios de bajo desarrollo relativo que quedará por un largo tiempo al margen de sus beneficios. Se trata de municipios que están en las zonas montañosas del estado, en las que actualmente se priva de una economía de subsistencia y en las que la presión sobre los recursos se ha manifestado ya en forma clara, sobre todo a través de un creciente deterioro ambiental. En estas regiones los indicadores socioeconómicos son más

⁵⁰ *Idem.* pág. 102.

bajos que la media del estado. El número de municipios que dentro de ellas, está en una situación incluso peor, puede variar según los criterios que se utilicen como referencia.

En una primera aproximación se ha estimado que hay 40 municipios, con alrededor de 700 mil habitantes, que exhiben los indicadores socioeconómicos más bajos de las zonas atrasadas, y que no tienen posibilidades de cambiar su base económica a corto plazo. Recordemos que existen actualmente 112 municipios en el estado; de ellos, 13 municipios están localizados en la región de los Altos, que es con mucho la región más rezagada y con mayor presión demográfica de todo el estado. El resto se distribuye de la manera siguiente: 10 en la región norte, siete en la zona de la sierra, cinco en la de la selva y otros cinco en la centro. En este grupo de municipios, la población de habla indígena representa el 73% de la población total y la fuerza de trabajo en las actividades primarias llega al 84%. Casi el 70% de la población de dichos municipios habita en localidades de menos de un mil habitantes y la estructura agraria es de minifundio. Su base económica es la agricultura tradicional, la cual gira en torno a tres cultivos preponderantes: maíz, frijol y café. Los dos primeros se manejan básicamente como cultivos de subsistencia y el último como complemento comercial. Los tres enfrentan serios problemas de producción y el café, además, tiene un proceso de comercialización deficiente y concentrado en pocos agentes.

Con estos antecedentes, y dada la situación de aislamiento y abandono a la que han estado sujetos, no es de extrañar que muchos de estos municipios formen parte de las zonas actualmente en conflicto. En estas zonas es necesario poner en práctica una política integral de desarrollo rural, a través de programas microregionales que tengan como objetivo no sólo el desarrollo de la infraestructura comunitaria y la prestación de servicios sociales que comprenden la gran mayoría de los programas gubernamentales, como educación y salud, sino la transformación productiva de las diferentes regiones. Esta transformación no podrá realizarse sin la participación activa de los productores y deberán fijarse metas acordes con la realidad social y productiva imperante en el estado. Esto es, se requiere de una estrategia específica en cada microregión, que haga factible, primero, aumentar la productividad de las actividades tradicionales ya existentes; segundo, impulsar la sustitución o reconversión gradual de dichas actividades, para lograr un mejor uso de los recursos; y, tercero, promover proyectos para modernizar la base económica. Se trata de un esfuerzo de mediano y largo plazos, que requiere continuidad.⁵¹

⁵¹ Torres, Federico, "Los retos del desarrollo de Chiapas", Mercado de Valores Núm.8, México, 1998. Nacional Financiera. Agosto 1998. p.44

Por lo que se refiere a la dotación de infraestructura y servicios, dada la gran dispersión de la población existente en esas zonas, deberá concertarse con las diversas comunidades de cada microregión una estrategia para que dicha dotación se realice paulatinamente, atendiendo al orden jerárquico de las diversas localidades, ya sea por su tamaño o por su función como polos de mercado o de concentración de actividades.

Hasta ahora, los programas de desarrollo social impulsados por el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) principalmente, han tenido un impacto significativo en la dotación de servicio y equipamiento comunitario a lo largo de todo el país, pero han dado resultados muy limitados en lo que se refiere al desarrollo productivo de los núcleos beneficiados. Mientras esta situación persista y no se contribuya a la generación de empleo permanente e ingresos en esos núcleos, las inversiones realizadas sólo serán un paliativo contra los síntomas de la marginación y no un remedio eficaz contra sus causas primarias.

Los proyectos productivos requieren otro tipo de organización para su promoción e instrumentación. Para empezar, no pueden ser decididos por la comunidad en la misma forma en que se deciden los proyectos de equipamiento o infraestructura, ya que sus condiciones de viabilidad son más estrictas y complejas y normalmente su aplicación tiene que concertarse al nivel de unidad productiva, aun sí se trata de proyectos colectivos. En segundo lugar, requieren mayores compromisos y aportaciones de recursos de los participantes para su realización. Por último, tienen períodos de maduración más largos y requieren un seguimiento cabal en sus aspectos técnicos, desde su concepción hasta su ejecución.

Los proyectos de inversión productiva requieren la conjunción de dos factores clave para ser promovidos e instrumentados en forma masiva. En primer lugar, deben formar parte de un programa o una estrategia sustantiva con objetivos y visos claros de viabilidad. Por eso se propone un marco de referencia microregional, en el que se actúe sobre zonas con cierta homogeneidad desde el punto de vista de dotación de recursos, parámetros ecológicos y condiciones sociales de producción. En segundo término, requieren un agente promotor que tenga un mínimo de capacidad técnica y permanencia institucional, de forma tal que pueda darle el seguimiento adecuado al proyecto durante un largo período y vigilar que cumpla con los requisitos que aseguren su viabilidad. Idealmente, este agente debería ser la propia comunidad, organizada para ese fin, pero es común que las condiciones mismas de atraso social no lo permitan.

Los agentes gubernamentales pueden tener la capacidad técnica necesaria, pero normalmente no logran la continuidad institucional requerida para cubrir los períodos de preparación, ejecución y maduración de los proyectos respectivos. Las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG)⁵² son las únicas que han podido llenar este hueco en forma eficaz, actuando a nombre de las comunidades beneficiadas, en una alianza de la sociedad civil. Desafortunadamente, las ONG y los gobiernos entran en conflicto con mucha frecuencia y el caso de Chiapas lo ilustra en forma clara. En cierta medida, esto se debe al predominio, hasta ahora, de ONG de corte político o religioso o, en todo caso, no especializadas en tareas técnicas complejas como la promoción de proyectos productivos.

Hay pocas organizaciones civiles que puedan actuar en este tipo de tareas y normalmente el alcance de sus actividades es muy limitado por la falta de capacidad y recursos. Para ampliar su escala de acción requieren programas de apoyo que hasta el presente no han sido respaldados de manera decidida por los gobiernos y los organismos internacionales, pese a los magníficos resultados que las ONG han dado en multiplicidad de casos concretos, aunque aislados. La promoción en gran escala de proyectos productivos en zonas marginadas, requiere de una nueva filosofía de acción, nuevos instrumentos y nuevas formas de organización institucional. Los diferentes niveles de gobierno deberían impulsar en Chiapas estas nuevas modalidades de trabajo, pero hasta ahora los ejemplos de este tipo de proyectos se han limitado y los existentes, se encuentran ligados principalmente con la nueva dotación de tierras emprendida en diversos municipios del estado. No se han llevado a cabo, programas innovadores de transformación productiva en las zonas más atrasadas. Aunque sería difícil, en las condiciones presentes, refiriéndonos al conflicto zapatista, por lo que impediría actuar en las zonas más conflictivas, podría comenzarse a trabajar en otros municipios marginados y se podrían promover, en ellos, proyectos piloto para desarrollar modelos de organización que permitan la aplicación de ciertas técnicas de producción en gran escala.⁵³

Para que las actividades agroindustriales dinámicas puedan desarrollarse sin tropiezos, requerirán una serie de obras de infraestructura productiva, sobre todo de carácter hidroagrícola, que son, en parte, responsabilidad de los inversionistas privados y en parte del sector público. Dichas obras normalmente se desarrollan conforme avanzan los proyectos respectivos y como éstos han marchado lentamente, no se vislumbran por el momento restricciones importantes en esta materia.

⁵² Por ONG se entiende una organización civil sin fines de lucro, con personalidad jurídica propia.

⁵³ Torres, Federico, "Los retos ...", *Op. Cit.*, pág.45.

En materia de obras de infraestructura y equipamiento urbano existen ya rezagos importantes que pueden aumentar si no se toman desde ahora las medidas pertinentes en materia de planeación del desarrollo urbano. Si no se logra ordenar el crecimiento de las ciudades chiapanecas y aumentar la densidad poblacional en las nuevas áreas de expansión urbana, el proceso de urbanización del estado podría incurrir en graves desequilibrios y resultar muy costoso. Aun con una densidad planificada, se requerirá urbanizar alrededor de 400 hectáreas anuales en las 13 localidades urbanas y dotarlas del equipamiento básico necesario. Los requerimientos de vivienda se estiman aumenten a razón de 7 mil unidades por año en esas mismas localidades. Casi la mitad de todas estas nuevas necesidades corresponderán a la capital, Tuxtla Gutiérrez.

En lo que se refiere a la infraestructura básica de comunicaciones y transportes, la prioridad es reforzar los actuales enlaces carreteros de la entidad con el resto del país y la red interna estatal de caminos alimentadores. La terminación de la carretera Ocozacoautla-Raudales-Cosoleacaque reviste especial importancia porque mejoraría decisivamente las condiciones de accesibilidad al estado, ligándolo más directamente con la red central de carreteras del país y con el puerto de Veracruz. Esta obra es imprescindible para el desarrollo de una serie de actividades comerciales y manufactureras en la zona centro de la entidad. Otros proyectos de infraestructura como la rehabilitación de Puerto Madero, el desarrollo cabal de la red aeroportuaria en las principales ciudades del estado y la modernización del sistema ferroviario de la entidad, tendrán que ser evaluados con más precisión y, en caso de resultar viables, tendrán que realizarse con una participación más decidida de la inversión privada. Sin embargo, se considera que estos proyectos serán determinantes de la posición competitiva de la entidad sólo en el largo plazo.⁵⁴

La política de desarrollo regional constituye en casi todos los países del mundo una vía fundamental, no sólo para proporcionar una mayor equidad y cohesión nacional, sino también como eje de la planeación y la administración territorial, que permite potenciar las ventajas comparativas reveladas y crear ventajas dinámicas para el desarrollo económico y social del país. El reto del rezago económico y social de Chiapas —así como el de amplias regiones de Oaxaca y Guerrero— requiere de acciones radicales, novedosas y visiblemente efectivas de plazo inmediato, así como de estrategias y programas sustentables de mediano y largo plazos.

El impacto de las acciones de desarrollo económico regional emprendidas a la fecha y ha sido baja, tanto a nivel nacional como internacional. Más allá de la falta de información oportuna y pertinente,

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 46.

las acciones se perciben como poco efectivas, participativas y transparentes. La aplicación de recursos se considera insuficiente en cantidad, calidad y coordinación dentro del gobierno federal; los estados y municipios, el sector privado y la sociedad civil. El destino de los recursos se percibe como incierto o como fuente de beneficios para unos cuantos, sin mayor impacto real sobre la sociedad chiapaneca y, particularmente, sobre los indígenas.

En este contexto, retomamos la propuesta de Federico Torres para movilizar la energía y los recursos de la sociedad mexicana, promover la efectiva y conveniente cooperación internacional y otorgar transparencia y credibilidad a los programas y acciones, donde fuera conveniente examinar la posibilidad de crear una alianza para el desarrollo del sur de México. Plantea que la alianza debiera promoverse en tres niveles: alianza entre los diversos sectores de la sociedad dentro de cada una de las entidades federativas (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) con el propósito de propiciar, hasta donde sea posible, su participación en la conformación de los programas de desarrollo de su comunidad y entidad federativa, así como la movilización de la iniciativa, la creatividad y los recursos locales tanto recursos humanos, recursos naturales, capacidad empresarial y ahorros internos, conforme a sus respectivos usos y costumbres, y a partir de las instituciones locales y regionales.

El propósito de esta alianza sería fortalecer y modernizar la capacidad institucional, política y privada en estados y municipios, fomentar la planeación y la acción concertada entre los sectores sociales y promover los sentimientos de propiedad y solidaridad en las estrategias y acciones locales. La Alianza a nivel nacional entre el gobierno federal —y en particular la población de mayores ingresos del país—, con los estados y regiones más pobres del sur, a través de programas que canalicen de manera coordinada dentro del gobierno federal recursos adicionales a necesidades sociales prioritarias (alimentación, salud y vivienda); a la educación, la capacitación y el desarrollo institucional; y a la promoción de inversiones en infraestructura física y actividades productivas, que tengan efectos multiplicadores sobre el empleo. Esta alianza propiciaría que entre las regiones ricas y pobres del país a través de la transferencia de recursos promuevan el desarrollo de capacidades propias y programas conjuntos prioritarios de desarrollo económico y social en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

La alianza entre México y el exterior (gobiernos, organismos internacionales, fundaciones y empresas privadas, organizaciones no gubernamentales) para movilizar recursos técnicos y financieros de cooperación, así como inversiones privadas para el desarrollo del sur del país, en el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

marco de las prioridades, programas y proyectos que definen las comunidades y entidades federativas, por sí mismas en coordinación nacional. Con ello se permitiría orientar, hasta donde fuera posible, las inquietudes y energías externas hacia la cooperación y la inversión (en forma similar a lo que acontece en el seno de la Unión Europea) a través de programas bilaterales y de programas de Naciones Unidas, sus agencias especializadas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para la ejecución de la alianza se propondría crear una Coordinación para el Desarrollo del Sur, cuyo objetivo sería la movilización y coordinación de todos los esfuerzos nacionales e internacionales para el desarrollo económico y social de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Sus responsabilidades serían fundamentalmente de programación, coordinación, promoción, movilización de recursos adicionales (nacionales y extranjeros), seguimiento y evaluación de programas y cumplimiento de acciones; no de ejecución, inversión o sustitución de otras entidades públicas o privadas. La coordinación, en pocas palabras, debiera tener fundamentalmente un papel promotor, concertador y de producción de confianza y concebirse como generador y promotor de proyectos de alto valor agregado. Su primera prioridad sería la formulación y la puesta en marcha de: un programa de emergencia de reconstrucción y fomento para el estado de Chiapas, con especial atención a las comunidades desplazadas y las zonas más pobres o rezagadas (dos años). Una estrategia de mediano (cinco años) y largo plazos (10 años), para el desarrollo económico y social de Chiapas. Paralelamente se formularían y pondrían en marcha programas similares para Oaxaca y Guerrero, otorgando particular atención a las regiones y municipios más pobres y con mayor potencial económico multiplicador. Para el cumplimiento de los objetivos y el desarrollo de las actividades se crearía una secretaría ejecutiva de no más de 20 ó 25 profesionistas.⁵⁵

Con el fin de asegurar la efectiva coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y actividades, se establecería una comisión coordinadora, encabezada por el presidente de la República, que se reuniría semestralmente con la participación de las secretarías de Estado y organismos descentralizados clave, así como los gobernadores de los estados correspondientes. Se buscaría mantener el número de miembros permanentes lo más reducido posible. Complementariamente, sería importante crear una comisión ampliada, que integrara a los diversos sectores sociales del país a la alianza, y propiciara su participación responsable en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas. La comisión se reuniría periódicamente a nivel técnico con los miembros permanentes, así como con los representantes de otros organismos

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 46.

que se consideraran pertinentes, para asegurar la necesaria coordinación técnica y operativa. El secretario ejecutivo sería responsable de la presentación de propuestas, del seguimiento de acuerdos, de la promoción de acciones prioritarias y de la presentación de informes de evaluación. La comisión invitaría a las entidades federativas a fortalecer sus propias instituciones y comités estatales para el fomento del desarrollo económico y social, con el fin de formular y poner en marcha, con la participación de los diversos sectores sociales y regiones, programas estatales de corto, mediano y largo plazos en el marco de la alianza.

Para movillizar y canalizar apropiadamente los recursos externos, se podría crear un Comité Consultivo de Cooperación Internacional e Inversiones Extranjeras, que presidiría la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en el que estarían representadas, además de las secretarías de Estado interesadas y los gobiernos de los estados, organismos tales como Nacional Financiera (NAFIN); el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT); el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI); el Consejo Mexicano de Inversiones; la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); el Coordinador de las Naciones Unidas en México; el representante en México del Banco Interamericano de Desarrollo; y el representante en México del Banco Mundial. Se podría invitar, en su oportunidad, para sesiones especiales de información y concertación, a representantes de gobiernos cooperantes, organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) especializadas.

México requiere replantear su desarrollo regional y utilizar, como en otros países, la programación regional y los diversos instrumentos disponibles de política pública para atenuar las disparidades geográficas y estimular la cohesión nacional, promover el fortalecimiento de las ventajas comparativas regionales actuales y crear nuevas ventajas comparativas en regiones rezagadas en potencial de desarrollo.

CONCLUSIONES

México requiere replantear su desarrollo regional y utilizar, como en otros países, la programación regional y los diversos instrumentos disponibles de política pública. Atenuar las disparidades geográficas y estimular la cohesión nacional, promover el fortalecimiento de las ventajas comparativas regionales actuales y crear nuevas ventajas comparativas en regiones rezagadas, debe ser la base de su potencial de desarrollo.¹

Las políticas centralistas emitidas por el gobierno federal, y el centralismo de poderes, la presencia de los recursos naturales fácilmente explotables y la relación con el resto del mundo han llevado a que los crecimientos demográficos se vuelvan incontrolables, y los gobiernos locales sean incapaces de cubrir la infraestructura básica de acuerdo a los patrones de distribución de la población, fomentando con ello las desigualdades entre regiones y dentro de cada región. Haciéndose evidente el alto nivel de concentración regional en el centro y norte del país. Aquellas regiones que no fueron participes en esta dinámica, se mantuvieron marginadas de las grandes transformaciones ocurridas en no más de dos décadas. Pobres y deficientemente comunicadas se encuentran expuestas o sometidas a una configuración económica cerrada, autocontenida y estática, y a relaciones expoliatorias con las regiones más desarrolladas, constituyéndose en un freno para la economía nacional.²

Tal es el caso de la región sur, a pesar de los esfuerzos para atender los requerimientos del desarrollo, persisten los enormes rezagos en educación, salud, infraestructura y generación de empleo, los cuales se acentúan principalmente en las zonas que tienen una población indígena mayoritaria y de difícil acceso. Esta parte del país se caracteriza por tener los más altos niveles de marginación y migración, de ahí que, de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la República, pese a que cuenta con recursos naturales abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

El desarrollo regional como un proceso de enriquecimiento y cambio estructural que incluye aspectos económicos, sociales y físicos en un área geográfica, durante un determinado periodo,

¹ De María y Campos, Mauricio. "El Sur de México. Necesidad de una Política de Desarrollo Regional". El Mercado de Valores / Agosto 1998. Pág.23.

² Vega Canovas, Gustavo. "La Promoción de las Exportaciones, el TLCAN y el futuro del Libre Comercio en América del Norte" en México Transición Económica y Comercio Exterior, BANCOMEX y reeditado por FCE, México, 1999, pág. 361.

Implica un uso productivo adecuado, creciente y eficiente de todos los recursos existentes, tanto humanos como naturales. Todo esto dentro del marco de un manejo estratégico del espacio físico, social y económico. Al optimizarse los recursos disponibles se espera un aumento de la producción y del ingreso, que permita acumular recursos adicionales para aumentar la inversión y, por ende la producción.³ En este sentido, el desarrollo regional necesita de una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo, en donde se orienten y faciliten el crecimiento de los asentamientos humanos y de la vida en comunidad, buscando siempre eliminar los contrastes regionales adversos. Además, el desarrollo regional debe fijarse como una de sus metas principales la sustentabilidad; es decir, lograr un desarrollo interior real y creciente en el momento de llevarlo a cabo, sin comprometer capacidades productivas necesarias para las futuras generaciones.

La planeación regional requiere del conocimiento de las características de su población, condiciones naturales, niveles de vida, infraestructura disponible y actividades productivas. Teniendo un conocimiento amplio y un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de la región, se procede a delinear las políticas de desarrollo más adecuadas, de acuerdo a sus ventajas y desventajas.⁴ Un desarrollo regional sustentable y sostenido exige necesariamente elevar la competitividad de aquellos productos comerciales que presentan mayores ventajas comparativas; siempre tomando en consideración la vocación y el carácter productivo y social de la región, buscando el respeto al equilibrio ecológico y a las necesidades de la población.

En el proceso de alcanzar el desarrollo económico existe un conflicto de no fácil conciliación, entre las políticas empleadas para lograr el crecimiento económico y la forma de distribuir lo producido. En algunos países se pide a la población el sacrificio presente, aceptando salarios bajos para alcanzar el crecimiento económico, con la promesa de que en el futuro podrán participar de los beneficios de lo producido. Sin embargo, los gobiernos al considerar el crecimiento y la distribución cronológicamente como dos aspectos separados de un mismo proceso, cuando logran el crecimiento económico se olvidan de la distribución entre la población. Este incumplimiento de promesas genera descontento social que en algunos casos llega a desestabilizar gobiernos, tras la falta de expectativas de mejoramiento.⁵

³ Véase, David Barkin (1972), Angel Bassols (1993), y Enrique Contreras (1996).

⁴ Barajas, Verónica, "Desarrollo regional en la Fraylesca, Chiapas. La producción de leche como alternativa", tesis UNAM-FE, México, 1996.

⁵ Bravo Angulano, Ricardo, "El marco teórico-conceptual del desarrollo regional" en "México: Perspectivas de una Economía Abierta", Colegio Nacional de Economistas, Porrúa, México, 1993, pág. 134.

Prioritariamente un cambio en la función del Estado, a nivel regional y de las ciudades, esencialmente modificando su función de agente regulador a promotor de la actividad empresarial, el desarrollo social y el equilibrio urbano-ambiental. La participación estatal es una necesidad, dado que los problemas estructurales del desarrollo regional y urbano no son solucionados por la simple operación del mercado. El desarrollo económico de la región centro debe dinamizarse y reconvertirse, a fin de recuperar su fortaleza y capacidad de crecimiento para el bien de su país y de sus habitantes.⁶

Como puede apreciarse en todo lo que antecede, la esencia de la acción para superar el dramático desequilibrio regional que padece el país radica en romper y superar los fenómenos y factores determinantes de los círculos perversos de preservación del atraso. Mediante programas gubernamentales tendientes a eliminar la hipertrofia demográfica de los ecosistemas rurales, terminar el aislamiento absoluto y relativo, incrementar los incentivos y las capacidades para competir en los mercados, eliminar las desventajas competitivas, incrementar las dotaciones de capital social básico y humano y, en suma, incrementar y dinamizar las capacidades y fuerzas productivas a un grado tal que las regiones atrasadas adquieran capacidad para generar procesos endógenos de desarrollo económico y social. Es una tarea que sólo puede realizar el Estado, y que únicamente puede tener éxito si se emprende de manera integral y durante por lo menos una generación en forma ininterrumpida.

El reto del rezago económico y social de Chiapas —así como el de amplias regiones de Oaxaca y Guerrero— requiere de acciones radicales, novedosas y visiblemente efectivas de plazo inmediato, así como de estrategias y programas sustentables de mediano y largo plazos. La credibilidad en las acciones de desarrollo económico regional emprendidas a la fecha y en sus impactos es baja, tanto a nivel nacional como internacional. Más allá de la falta de información oportuna y pertinente, las acciones se perciben como poco efectivas, participativas y transparentes. La aplicación de recursos se considera insuficiente en cantidad, calidad y coordinación dentro del gobierno federal; entre éste, los estados y municipios y entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. El destino de los recursos se percibe como incierto o como fuente de beneficios para unos cuantos, sin mayor impacto real sobre la sociedad chiapaneca y, particularmente, sobre los indígenas.

La experiencia del fenómeno en Chiapas muestra que el desarrollo requiere de una transformación profunda de la participación estatal. La creencia teórica y política de que su exogeneidad es la condición y necesidad para su existencia y dinamismo es hoy dramáticamente

⁶ *Op. Cit.*, pág 102.

cuestionada por la realidad. La estrategia estatal para el desarrollo en Chiapas se ha agotado y ha hecho crisis. La irrupción generalizada y muchas veces violenta los sectores sociales y económicos de este estado en su contra son la medida de la necesidad de sustituirla. Lo que acontece en Chiapas reclama una nueva relación entre Estado y sociedad.

La endogeneización del Estado en el proceso de desarrollo significa retomado a Roberto Escalante y Hugo Sandoval: "en primer lugar, concebir al Estado como un agente que abandona la capacidad de decisión última y que reconoce que la sociedad y sus organizaciones como poseedoras de iniciativas, conocimientos y recursos (materiales y monetarios) que reflejan de manera, probablemente más fiel, sus necesidades y posibilidades de satisfacerlas. Significa, en segundo lugar, adoptar métodos participativos para poder coparticipar con las organizaciones sociales en la identificación de lo que demandan para lograr el desarrollo y el bienestar y adoptar, conjuntamente con ellas, las estrategias y programas para materializarlos. Requiere, en tercer lugar, a la luz de su coparticipación con las organizaciones sociales, generar criterios propios que permitan negociar con las organizaciones sociales las aportaciones que ambos deben aportar para el desarrollo. Demanda en cuarto lugar, dar cabida a otros agentes o instituciones no gubernamentales que junto con el Estado trabajen con las organizaciones sociales como promotores y socios del desarrollo. Exige en quinto lugar, capacitar a las organizaciones sociales para que se adueñen de los conocimientos y las técnicas que se requieren para sus acciones en pro del desarrollo y el bienestar que se deriven, sean sostenibles, equitativos, rentables. Incluye en sexto lugar, conceptualizar al Estado como un ente flexible, capaz de corregir y compensar las fallas del mercado y del gobierno. Esta estrategia, en séptimo lugar, necesita de nuevas inversiones del Estado en un nuevo tipo de capital humano. La nueva estrategia para el desarrollo con un Estado endogeneizado en ese proceso requiere de políticos y profesionales que por convicción teórica y experiencia práctica puedan reconocer en las organizaciones sociales y en los métodos participativos la vía para otorgarle a una nación la posibilidad de un desarrollo y bienestar incrementado, más eficiente, ahorrador de recursos. Los operadores del Estado tendrán que concebirse a sí mismos como coadyuvantes de la acción colectiva de las organizaciones sociales, no como patriarcas."⁷

Chiapas requiere de una estrategia de desarrollo integral para salir de la situación de atraso relativo por la que atraviesa actualmente y desarrollar todas sus potencialidades. Dicha estrategia debe girar en torno a la incorporación de nuevas actividades dinámicas a la actual base

⁷ Roberto Escalante Semerena y Hugo Sandoval Zamaro, "Derechos y cultura indígenas en Chiapas: bienestar y desarrollo, ¿democracia y justicia?" Economía Informa, No.252 Noviembre, 1996 Fac. Economía UNAM.

económica tradicional del Estado, con el objeto de modernizarla paulatinamente e integrándola con el mercado nacional e internacional. Paralelamente, deberá emprenderse una nueva política de desarrollo social en aquellas zonas del Estado que, por su dotación física de recursos y sus condiciones sociales de producción, no son susceptibles de incorporarse a corto o mediano plazos en el esfuerzo modernizador.

Esta nueva política de desarrollo social deberá garantizar una verdadera transformación productiva de las zonas en cuestión y no simplemente el aprovisionamiento de servicios sociales y de equipamiento comunitario. Para instrumentar la estrategia contarse con la participación activa de la inversión privada. Los gobiernos federal y estatal deberán garantizar un marco de estabilidad apropiado para la concurrencia de dicha inversión y los esquemas de apoyo que permitan sentar bases de competitividad adecuadas para las diversas actividades dinámicas que se impulsen. En el caso de la política de desarrollo social, será también importante estimular la participación de las organizaciones de la sociedad civil que sean capaces de apoyar la transformación productiva de las zonas de mayor atraso relativo. Esto permitirá mejorar la eficacia y la continuidad de dicha política.

Es urgente contar con un planteamiento integral que permita desatar las anteriores acciones de manera programada y que asegure la coordinación eficaz de los recursos e instrumentos del sector público de acuerdo con estrategias claras por actividades y regiones. Este esfuerzo, no deberá limitarse a Chiapas, aunque la situación particular de esta entidad demanda una atención prioritaria. Deberá extenderse a todo el sureste del país, que desde hace tiempo reclama su plena integración al esfuerzo de desarrollo nacional, y a muchas otras zonas de economía tradicional, que han sido duramente golpeadas en los últimos 20 años, por la combinación de sucesivas crisis económicas y la ausencia de una política de desarrollo social y regional que las habilite realmente para competir en una economía abierta y globalizada.

BIBLIO-HEMEROGRAFIA

- Agenda Estadística de Chiapas, 2000. Gobierno del Estado de Chiapas
- Alejo López, Francisco Javier, "El Reto del Equilibrio Regional", Mercado de Valores, Octubre 2000, NAFIN, México, p. 106.
- Angeles Comejo, O. Sarahi, "Chiapas en la economía nacional", Momento Económico, Vol. 72, México, Marzo-Abril 1994, IIE-UNAM.
- Armendariz, Luisa, "Chiapas: una radiografía. México", FCE, 1994
- Asuad Normand, Eduardo, "Espacio y territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo", Investigación Económica, Vol. LX 231, Enero-Marzo de 2000, México, pp.16-28.
- Asuad Sanén, Normand Eduardo, "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo", Investigación Económica, Vol. LX 231, Enero-Marzo de 2000, México, pp.71-107.
- Banco Mundial. The Southern States Initiative. Washington, D. C. 1996, e Información de INEGI y SEDESOL.
- Banco Mundial, "World Development Report 1994" y OECD: "Territorial Development Infrastructure in Mexico. A new Public Policy for Development TDS", París, 1997.
- BANCOMEX, Revista de Comercio Exterior, Vol. XXI, Núm. 12, Diciembre, México, 1971, pp.1073-1074.
- Barajas, Verónica, "Desarrollo regional en la Fraylesca, Chiapas. La producción de leche como alternativa", tesis UNAM-FE, México, 1996.
- Barkin, David, "Los beneficios del desarrollo regional", SEP setentas, México, 1972.
- Barkin, David y King, Timothy, "El desarrollo económico regional enfoque por cuencas hidrológicas de México", Siglo XXI, 1970.
- Bassols Batalla, Angel, "México, Formación de regiones económicas", México, UNAM IIEC, 1993.
- Bassols Batalla, Angel, "La división económica regional de México" UNAM, 1967.
- Bassols Batalla, Angel, "Geografía, subdesarrollo y regionalización" Nuestro tiempo, 1982.
- Bassols Batalla, Angel, "Una regionalización para el desarrollo" pág. 49. en "El desarrollo regional en México: Teoría y práctica", compiladores Angel Bassols Batalla, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres. IIES-UNAM, México, 1992.
- Bertha Lujan, "Los cinco mitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y propuesta económica para Chiapas", Taller de Coyuntura Nacional, México, Octubre de 1996.pág.15.
- Bravo Anguliano, Ricardo, "El marco teórico-conceptual del desarrollo regional" en "México: Perspectivas de una Economía Abierta", Colegio Nacional de Economistas, Porrúa, México, 1993.
- Colegio Nacional de Economistas, "México, perspectivas de una economía abierta", Miguel Angel Porrúa, 1993.

Comercio Exterior, "Integración económica norteamericana y cambio regional en México", vol.45, num.2, México, feb. 1995.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "Estudio regional de México", Comercio Exterior, Vol. XXII, Núm. 3, Banco de Comercio Exterior, México, Marzo 1972.

Consejo Nacional de Población, CONAPO, 1996.

Chávez Hoyos, Marina, Gerardo Minto Rivera y José Luis Rangel,, "Chiapas datos para su análisis" Momento Económico, Núm.72, México, Marzo-Abril 1994, IIE-UNAM.

Secretaría de Agricultura y Ganadería, delegación Chiapas. 1997

De María y Campos, Mariano, "El Sur de México. Necesidad de una política de desarrollo regional", Mercado de Valores, Núm. 2, Agosto 1998, México.

Delgadillo Macías, Javier, "El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos", UNAM-IIES, México, 1993.

Delgadillo Macías, Javier y Torres, Felipe, "30 años de Investigación económica regional en México: el pensamiento y la obra del geógrafo Angel Bassols Batailla", México, UNAM-IIEC, 1990.

Delgadillo Macías, Javier "Reestructuración productiva y cambios territoriales del espacio nacional: el caso del estado de Aguascalientes", UNAM-IIEC, 1992.

Salazar Mendiguchía, Pablo, "Discurso del Gobernador de Chiapas al presentar su Primer Informe al Congreso del Estado", 8 de diciembre de 2001.

Dussel Peters, Enrique, et al, "Pensar globalmente y actuar regionalmente", Jus, 1997.

Dussel Peters, Enrique, "Procesos de Industrialización y Regionalización en México", Mercado de Valores, Octubre 2000, México, pág. 98.

Grijalbo Pocket. 1992.

Fabrefas Pulg, Andrés, "Visión de la Frontera Sur Mexicana", en Dinámica de las Fronteras Mexicanas I, Comercio Exterior, Vol. 48 Núm. 4, México, Abril de 1998. BANCOMEX, S.N.C. pág. 105.

Furio, Elies, "Evolución y cambio en la economía regional", Ariel economía, 1996.

Garza Villareal, Gustavo, "Cincuenta años de Investigación urbana y regional en México, 1940-1991" Siglo XXI, México, 1996.

Garza Villareal, Gustavo, "Industrialización de las principales ciudades de México", El Colegio de México, 1980.

Gobierno de Chiapas, "Agenda estadística de Chiapas", México, Estado de Chiapas, 1995.

Gobierno del Estado de Chiapas, "Plan de Desarrollo del Estado de Chiapas 1995-2000", México, 1996, pág. 36.

Gobierno federal y estatal, "Programa Nacional para el Desarrollo en las Zonas Petroleras", 1996.

Godínez, M. Víctor, "La economía de las regionales y el cambio estructural", en Reformas económicas en México, FCE, México, 1999, pág. 356.

Hernández Laos, Enrique. "Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México". Investigación Económica No. 191, México, 1990, y diversos trabajos de SEDESOL y Julió Boltvinik.

INEGI, "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996", 1997.

INEGI, "Banco de Información Económica 2001 y Sistema de Cuentas Nacionales 2000".

INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000.

INEGI, Censos Económicos 1999.

INEGI, Gobierno del Estado de Chiapas, "Anuario Estadístico del Estado de Chiapas, 1994", México, 1995.

SHCP, Informe de Gobierno 1983.

Instituto Nacional Indigenista, INI, 1993.

Janury, Alain, et. Al. "El TLC y la agricultura evaluación inicial", Investigación Económica Julio-Septiembre 1997, Núm. 221.

Mariscal, Ángeles, "Podrían malceros reiniciar bloqueos carreteros el lunes", Expreso, 17 de noviembre de 1996, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Mendoza, A. Miguel, "La economía mexicana en el primer trimestre", Economía Informa, Núm. 247, Mayo 1996, México, pág. 32.

NAFINSA, "El Mercado de Valores", Octubre 2000, año LX Edición en español.

Ocampo, Adolfo, "La economía chiapaneca ante el Tratado de Libre Comercio", Centro de Información y análisis de Chiapas, A.C. 1999.

OCDE, "Desarrollo regional y política estructural en México", Perspectivas, París, 1998.

Palomares, L. Humberto, "De la planeación regional del desarrollo a la administración de ajuste en México" en Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 29, Núm. 114 Julio/Septiembre 1998, México.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Porras, Laila, "Desarrollo y marginación en México 1970-1995, heterogeneidad regional", tesis UNAM FE, 1999.

Ramos, Roberto, "Chiapas: geografía de la transición", en María Luisa Armendariz (comp.), Chiapas: una radiografía, FCE, México, 1994, pp. 19-31. Véase Atlas físico de las cuencas de ríos internacionales entre México y Guatemala, Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala, 1987.

Rudiño, Lourdes Edith, y Bertolino Velásquez, "Mala negociación del TLC afecta el mercado de granos", El Financiero, México, 19 de noviembre de 1996.

SECOFI, Evaluación del Impacto del TLC en el estado de Chiapas, 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Informe de Gobierno 1995", 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", 1994.

SEDESOL, Perfiles, Estatal Chiapas. 1998.

SEDESOL, Diagnóstico de la situación actual de los servicios básicos en el estado de Chiapas, Mayo 1996.

Segura, Ricardo, "Desarrollo regional y la necesidad de una política industrial regional en México (1970-1990), el caso de Guanajuato", tesis UNAM FE, 1998.

SHCP, "Agenda Estadística Chiapas", edición 2000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Enero 2001, pág.17.

Singer, Paul, "Economía política de la urbanización", Siglo XXI, 1975.

SHCP, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Introducción, capítulo 3, Nuevo Federalismo; p.59; y capítulo 4, Desarrollo Social, pp. 73-123, México, 1995.

Tamames, Ramon y Gallego, Santiago, "Diccionario de Economía y Finanzas", Limusa, 1994.

Torres, Federico A., "Los retos del desarrollo de Chiapas", Mercado de Valores, Vol. 8, México, 1998, Angeles Cornejo, O.Sarahi. "Chiapas en la Economía Nacional", Momento Económico, Vol. 72. Marzo-Abril 1994. IIE-UNAM.

Torres, Federico A., "Los retos del desarrollo de Chiapas", Mercado de Valores, Vol. 8, México, 1998, Angeles Cornejo, O.Sarahi. "Chiapas en la Economía Nacional", Momento Económico, Vol. 72. Marzo-Abril 1994. IIE-UNAM.

Urquidí, Victor L., "México en la Globalización", FCE, 2000.

Vega Canovas, Gustavo, "La Promoción de las Exportaciones, el TLCAN y el futuro del Libre Comercio en América del Norte" en México Transición Económica y Comercio Exterior, BANCOMEX y reeditado por FCE, México, 1999, p. 361.

Zebadúa, Emilio, "Breve historia de Chiapas", FCE, México, 2000.

INDICE DE MAPAS Y CUADROS

Capítulo I

Mapa 1.1	Regiones Económicas en México.	19
Cuadro 1.1	Producto Interno Bruto por gran División de Actividad Económica y Regional, 1999.	23
Cuadro 1.2	Contribución de las Regiones al Producto Interno Bruto por gran División de Actividad Económica, 1999.	23
Cuadro 1.3	Histograma de Planes, Programas y Estrategias Regionales y Urbanas.	29
Cuadro 1.4	Avances en el Combate a la Pobreza, 1999.	39

Capítulo II

Cuadro 2.1	Estadísticas Básicas sobre el Sur-Sureste de México.	52
Cuadro 2.2	Actividad Económica y financiera en el Sur-Sureste de México.	54
Cuadro 2.3	Indicadores de Marginalidad.	58
Cuadro 2.4	Población de México y sus entidades federativas, 1990-2000.	60

Capítulo III

Mapa 3.1	División Política y Regional del Estado de Chiapas, 1999.	68
Mapa 3.2	Nivel de Bienestar por Entidad Federativa.	70
Cuadro 3.1	Niveles de Instrucción en la Población Indígena de 15 años y más en Chiapas.	72
Cuadro 3.2	Índice de Población Analfabeta.	75
Cuadro 3.3	Municipios con Alto Índice de Analfabetismo.	76
Cuadro 3.4	Indicadores Básicos en los Municipios críticos de Chiapas.	76
Cuadro 3.5	Principales Características de las Viviendas Particulares Habitadas, 1990 y 1995.	80
Cuadro 3.6	Viviendas Contruidas e Inversión Ejercida, Chiapas 1999.	81
Cuadro 3.7	Personal Ocupado por Sector de Actividad, 1998.	83
Cuadro 3.8	Personal Ocupado de los Diez Municipios Principales, 1998.	84
Cuadro 3.9	Salario Mínimo General, 1994-2000.	85
Cuadro 3.10	Evolución de la Producción de Crudo y Gas Natural.	96

LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

Exposición de motivos de la Ley Sobre Planeación General de la República, de 12 de Julio de 1930

Artículo 1º.- Este artículo contiene la definición general de la materia de que trata esta Ley.

Artículo 2º.- Este artículo se refiere al "Plano Nacional de México", es decir, a una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un Plano de Conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país.

No debe entenderse por "Plano Nacional de México" un mapa o carta geográfica, sino un documento gráfico, dinámico, viviente, sujeto a variaciones de acuerdo con las necesidades nuevas que surjan, adaptable a condiciones diferentes, elástico, sostenido al día, de acuerdo con los cambios que se vayan haciendo, pero siempre como documento básico, orientador de lineamientos generales, encauzador, regulador del crecimiento progresivo y ordenado del país.

Artículo 3º.- Este artículo explica lo que abarca el "Plano Nacional de México".

El inciso primero de este artículo se refiere a la zonificación del país, que consiste en dividir al territorio nacional en zonas o sea en las comarcas de determinado tipo, en las que concurre un conjunto de circunstancias predominantes que las caracterice y que defina las condiciones en que pueda lograrse su mejor aprovechamiento.

Se atenderá para ello a la muy ventajosa posición geográfica singular de México, con notable desarrollo litoral, constando a la vez el país de un territorio continental, de otro ístmico y de dos peninsulares complementarios, con reducido número de países limítrofes.

Igualmente se tendrá en cuenta que posee interesantes variedades en la distribución de sus relieves y de sus cuencas fluviales, en la de sus áreas climáticas, así como valiosísimos recursos de subsuelo y con una serie de diversos elementos en los que interviene la influencia del factor humano en cada comarca.

Todas estas circunstancias nos ponen en aptitud de pensar que al ser expresadas en conjunto de un modo ordenado, en representaciones geográficas generales o parciales de la República, permitan darse cuenta gráficamente de la potencialidad de cada comarca mexicana, para desarrollar sus energías latentes o apenas iniciadas en su desenvolvimiento económico.

De esta manera podrán ser armónicamente aprovechados los recursos que predominan en cada zona, basándose en el estudio que se haya hecho, aportando el mayor acopio de datos, por lo que la utilidad que ofrezca el "Plano Nacional de México" es indiscutible, por su trascendencia, para la vida futura de la nación.

Con este fin, se propone la Comisión de Programa estudiar las zonas conforme a los siguientes aspectos y quizá algunos otros que se deriven de los estudios que se vayan emprendiendo acerca de este asunto:

- a) Zonas de recursos naturales; animales, vegetales y minerales.
- b) Agrícolas.
- c) Ganaderas.
- d) De caza y Pesca.
- e) Minerales.
- f) Petroleras.
- g) Carboníferas.
- h) De caídas de Agua.
- i) De Irrigación.
- j) Industriales y manufactureras.
- k) Comerciales.
- l) Residenciales de diversos Tipos.

- m) De Colonización.
- n) Militares.
- o) Educativos.
- p) Curativos y de Sanatorios.
- q) De Cementerios.
- r) De Bellezas Naturales.
- s) De Parques Nacionales y Reservas Forestales.
- t) Arqueológicas y de Conservación de Monumentos Artísticos, históricos y Arquitectónicos.
- u) De Placer y de Recreo.

II- Para la formación de este inciso que se refiere a la planeación y zonificación urbana y regional del Distrito y Territorios Federales, problemas con caracteres más definidos y circunscritos que los relacionados con la planeación del territorio nacional, se tuvo en cuenta: que son competencia del Gobierno Federal por estar dichas entidades bajo su jurisdicción; que la capital de la República, por su importancia, merece el más cuidadoso estudio de sus problemas para adoptar el mejor programa de acción posible; que iniciada esta labor en dichas entidades servirá de poderoso estímulo y ejemplo a las demás del país, y que contándose con mayor acopio de datos en lo que al Distrito Federal se refiere, se llevarán a cabo los estudios respectivos sin grandes dificultades ni mayor demora.

Los Planos Reguladores tendrán por objeto expresar gráficamente los lineamientos a que se sujetará el desarrollo de estas entidades, dando un programa definido, más amplio y detallado que el que en sí encierra el "Plano Nacional de México", para el resto del país y del cual forman parte muy importante.

III- En este inciso se tuvo en cuenta que dado el gran interés que tiene las obras de mejoramiento que deben emprenderse en el sistema hidrográfico del Valle de México, para garantía de la capital y de las demás poblaciones del mismo, se considera imperiosa necesidad el que se sujeten a un programa de conjunto y de coordinación todas las autoridades que ahora, aislada y parcialmente, han tratado de resolver el problema, sin llegar a lograrlo por falta de armonía en sus esfuerzos.

IV- Este inciso fue redactado en sus términos para lograr que las comunicaciones se distribuyan en todo el país de manera que todas sus regiones participen de ese beneficio y al mismo tiempo se complementen unos y otros medios de transporte en vez de hacerse una competencia ruinosa, como en muchos casos ha sucedido hasta ahora ; por lo que resalta la necesidad de que en el futuro obedezcan sus trazos generales a un programa de conjunto y mutua cooperación.

V- El objeto de este inciso es buscar que la ubicación de los puertos responda a las necesidades que les impone su función, teniendo en cuenta todos los factores que puedan influir ventajosamente en su prosperidad, especialmente los que se refieren a sus cuencas económicas alimentadoras respectivas y señalar los caracteres generales que deban llenar en sus disposiciones de acuerdo con su relativa importancia y objeto.

VI- Este inciso se refiere a la ubicación de los aeródromos (campos de aterrizaje, puertos aéreos, terrestres y marítimos, y campos de emergencia), de acuerdo con las necesidades comerciales del país, el enlace de las rutas aéreas con las demás vías de comunicación y muy especialmente con las de la defensa nacional.

VII- Por medio de este inciso se persigue que las obras de aprovechamiento de aguas que ejecute en lo sucesivo la Federación se sujeten a estudios concluyentes en todos los aspectos, para conseguir de ellas el mejor resultado en consonancia con los demás factores de la riqueza y prosperidad nacional tomados en su conjunto.

VIII- Con lo dispuesto en este inciso se trata de resolver los problemas fundamentales de la higiene pública en relación con los demás factores que puedan influir en ella dentro del plan de conjunto y coordinación de las obras materiales que emprenda la Federación.

IX- Este inciso trata sobre forestación, reservas forestales y parques nacionales, y tiene por objeto coordinar las actividades de la Secretaría de Agricultura sobre este particular, atendiendo al plan de conjunto del desarrollo del país.

X- Este inciso que trata de la clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República, tiene por objeto procurar mejorar los servicios públicos, para lo cual es indispensable contar con edificios adecuados. Se ocupará de la ubicación de dichos edificios, localizándolos lo más convenientemente posible; de la edificación de los que sea necesario construir; de la restauración y acondicionamiento de los ya existentes; se estudiarán dichos edificios, tanto aisladamente considerados, como desde el punto de vista de su agnupamiento conveniente en ciertos casos, para formar centros cívicos, estudiando estos últimos en sus diversas categorías.

Artículo 4º y 5º- Para estimular la iniciativa y la cooperación privada, y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México", así como para lograr que el Gobierno se vea apoyado por la opinión pública consciente y convencida de los fines de los fines de mejoramiento social colectivo que persigue el Ejecutivo, se ha estimado conveniente crear un órgano oficial del Gobierno en esta materia.

Artículo 6º- Por circunstancias especiales se ha creído conveniente también, dejar establecido que la Presidencia Honoraria de esta Comisión la ocupe el C. Presidente de la República por su interés personal en el desarrollo de estos asuntos, y la Presidencia Ejecutiva el C. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, por sus relaciones constantes con la Comisión de Programa, y por su capacidad para unificar todos los esfuerzos en la realización de esta labor nacional de Planeación.

Artículo 9º-Para unificar, coordinar y encauzar todos los esfuerzos aislados de las diversas dependencias del gobierno, la experiencia ha demostrado que existe la necesidad imperiosa de crear un órgano especialista capaz de lograr esa coordinación por medio de una labor tenaz de divulgación y de educación entre los elementos oficiales y privados.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es la más indicada, por sus funciones y por su personal técnico, para contar entre sus dependencias a la Comisión de Programa.

Sin embargo, se ha creído conveniente que en la Comisión de Programa y en la Comisión Nacional de Planeación haya representantes técnicos de las Secretarías u Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, para que los problemas afecten más directamente a cada una de esas dependencias reciban la atención muy especial de dichas comisiones por conducto de los elementos técnicos de cada una de dichas dependencias.

De esta manera los planos y estudios parciales que se vayan haciendo por la Comisión de Programa, así como el Plano de Conjunto definitivo, el "Plano Nacional de México", podrán considerarse justamente como la obra de todos, como una obra de conjunto de carácter nacional.

Artículo 10º- Los incisos I a XII de este artículo que especifican las facultades y obligaciones de la Comisión de Programa, explican claramente la clase de estudios, investigaciones y programas que habrá de llevar a cabo dicha Comisión de Programa. Entre ellos, el inciso V, que se refiere a la formación de la Enciclopedia Cívica Nacional y que tiene por objeto la recopilación de toda clase de datos históricos, gráficos, planos, estudios, etc., para archivarlos y catalogarlos en forma ordenada y metódica y de fácil consulta, reuniendo de esta manera infinidad de datos que existen en toda la República dispersos para que puedan ser utilizados por todos los mexicanos.

Artículo 11º- En vista de que es frecuente encontrar en algunas oficinas de Gobierno ciertas dificultades para obtener datos e informes necesarios para la realización de diversos estudios, se creyó conveniente especificar claramente que es facultad de la Comisión de programa el poder obtener cualquier documentación necesaria en los archivos de las oficinas públicas.

Artículo 12º y 13º- Como los problemas más serios que puedan presentarse en la formación de los estudios parciales y los del "Plano Nacional de México", son las diferencias que puedan surgir entre las diversas dependencias del Gobierno y con los particulares; se creyó conveniente consignar en este Capítulo, como

facultad del Ejecutivo, el resolver esas diferencias contando con el amplio espíritu de comprensión, benevolencia y de la generosidad ya demostrado por el C. Presidente de la República.

Artículo 14º- A pesar de que el artículo 27 de la Constitución especifica con claridad las Facultades del Ejecutivo en materia de expropiación, se ha creído conveniente añadir en este artículo algunos de los preceptos que establece la Ley de 82 sobre esa materia, para ayudar al Ejecutivo en la aplicación de los procedimientos sobre expropiación declarando de una vez que: "son de utilidad pública las obras que apruebe el C. Presidente de la República, de acuerdo con los estudios de la Comisión de Programa en relación con la formación del "Plano Nacional de México". En consecuencia, el Ejecutivo de la Unión podrá expropiar, mediante indemnización para la ejecución de tales obras, los terrenos edificios, materiales y aguas que sean necesarios".

Artículo 15º y 16º- En vista de que uno de los objetos principales de esta Ley, es coordinar y encauzar las actividades diversas dependencias del Gobierno en cuanto a proyectación y ejecución de obras materiales, y en vista de que actualmente no existe ningún medio para controlar la formación de estudios y proyectos que sirven para la ejecución de obras materiales que no obedecen en muchos casos a ningún plan de conjunto y de orden, se cree oportuno establecer que estos estudios y proyectos deben de tener la aprobación previa de la Comisión de Programa y se y se establece también que en caso de que el fallo de dicha Comisión sea desfavorable, podrán tener las dependencias el derecho a ocurrir a la Comisión Nacional de Planeación y al C. Presidente de la República para su resolución final.

Artículo 17º- Este artículo expresa que el costo de la formación del "Plano Nacional de México", quedará incluido en los presupuestos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 18º- Con el fin de que los estudios parciales que se vayan terminando en relación con la formación del "Plano Nacional de México", puedan tener observancia obligatoria se ha creído conveniente estipular en este artículo que tendrán carácter de disposiciones reglamentarias de esta Ley, facilitando de esta manera los cambios que se hagan, tanto a los estudios parciales como al "Plano Nacional de México".

Artículo 19º- Este artículo expresa que esta Ley deroga todas las leyes y disposiciones anteriores que se opongan a su cumplimiento.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.— México.—Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente Ley:
"PASCUAL ORITIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que en uso de la facultad que ha tenido a bien conferirme el H. Congreso de la Unión, por decreto de enero de 1930.

LEY DE PLANEACION

Texto vigente

Ley publicada en el diario oficial de la federación el 5 de enero de 1983

(en vigor a partir del 6 de enero de 1983)

Ley de Planeación.

Al margen un sello con el escudo nacional que dice: estados unidos mexicanos.- Presidencia de la República.
Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente: Decreto "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Ley de Planeación

Capítulo primero disposiciones generales

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;
- III. Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 2.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la constitución política de los estados unidos mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia

de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4.- Es responsabilidad del ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5.- El presidente de la república remitirá el plan al congreso de la unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el poder legislativo formulara, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Artículo 6.- El presidente de la república, al informar ante el congreso de la unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el ejecutivo remitirá a la comisión permanente del congreso de la unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la hacienda pública federal y del departamento del distrito federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la cámara de diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Artículo 7.- El presidente de la república, al enviar a la cámara de diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informara del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del plan nacional de desarrollo.

Artículo 8.- Los secretarios de estado y los jefes de los departamentos administrativos, al dar cuenta anualmente al congreso de la unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informaran del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas.

Informaran también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicaran las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

Artículo 9.- Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del estado de garantizar que este sea integral y sustentable.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las secretarías de estado y departamentos administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

Artículo 10.- Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el ejecutivo federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el plan y los programas respectivos.

Artículo 11.- En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el ejecutivo federal, por conducto de la secretaria de programación y presupuesto.

Capítulo segundo sistema nacional de planeación democrática

Artículo 12.- Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el sistema nacional de planeación democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 13.- Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 14.- La secretaria de programación y presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo;
- II. Elaborar el plan nacional de desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el presidente de la república;
- IV. Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la administración pública federal;
- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y
- VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

Artículo 15.- A la secretaria de hacienda y crédito público le corresponde:

- I. Participar en la elaboración del plan nacional de desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la federación del departamento del distrito federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas;
- III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario;

V. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas; y

IV. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 16.- A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competen, en la elaboración del plan nacional de desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la ley orgánica de la administración pública federal, determine el presidente de la república;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados y observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el presidente de la república;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al plan nacional de desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Artículo 17.- Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. Cuando expresamente lo determine el ejecutivo federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Artículo 18.- La secretaría de la contraloría de la federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 19.- El presidente de la república podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias secretarías de estado o departamentos administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Capítulo tercero participación social en la planeación

Artículo 20.- En el ámbito del sistema nacional de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participaran como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocaran. Asimismo, participaran en los mismos foros los diputados y senadores al congreso de la unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetaran la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Capítulo cuarto plan y programas

Artículo 21.- El plan nacional de desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la república, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de mas largo plazo.

El plan nacional de desarrollo precisara los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentables del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinara los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a estas y registrará el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La categoría de plan queda reservada al plan nacional de desarrollo.

Artículo 22.- El plan indicara los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observaran congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetaran a las previsiones contenidas en el plan y especificaran los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 24.- Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetaran a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustaran, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 25.- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículos 26.- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o mas dependencias coordinadoras de sector.

Artículo 27.- Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, Institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaboraran programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre si, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración publica federal en su conjunto y servirán de base para la Integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 28.- El plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificaran las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 29.- El plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la secretaria de programación y presupuesto a la consideración y aprobación del presidente de la república.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la república por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la secretaria de programación y presupuesto.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la secretaria de programación y presupuesto.

Artículo 30.- El plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales, se publicaran en el diario oficial de la federación.

Artículo 31.- El plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del ejecutivo, se publicaran igualmente en el diario oficial de la federación.

Artículo 32.- Una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración publica federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el ejecutivo federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

Capítulo quinto coordinación

Artículo 33.- El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34.- Para los efectos del artículo anterior, el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la secretaría de programación y presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Artículo 35.- En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el ejecutivo federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

Artículo 36.- El ejecutivo federal ordenará la publicación, en el diario oficial de la federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

Capítulo sexto concertación e inducción

Artículo 37.- El ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 38.- La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 39.- Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales.

Artículo 40.- Los proyectos de presupuesto de egresos de la federación y del departamento del distrito federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las Iniciativas de las leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los Instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta ley.

El propio ejecutivo federal y las entidades paraestatales observaran dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 41.- Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al ejecutivo federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica, social y ambiental, se ajustaran a los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Capítulo séptimo responsabilidades

Artículo 42.- A los funcionarios de la administración pública federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del plan y los programas, se les Impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 43.- Las responsabilidades a que se refiere la presente ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

Artículo 44.- El ejecutivo federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la suprema corte de justicia de la nación, en los términos del artículo 105 de la constitución general de la república.

Transitorios

Artículo primero.- Esta ley entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial de la federación.

Artículo segundo.- Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 6 regirá a partir del año de 1984.

Artículo tercero.- Se abroga la ley sobre planeación general de la república del 12 de julio de 1930 publicada en el diario oficial de la federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

Artículo cuarto.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta ley, continuaran aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

Artículo quinto.- Una vez publicada la presente ley, el ejecutivo federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentren vigentes en materia de planeación del desarrollo, a efecto de formular, de ser procedente, las iniciativas de reformas que resulten necesarias.

México d. F., A 29 de diciembre de 1982.- Mariano piña olaya, d. P.- Antonio riva palacio López.- S.p.- hilda anderson nevarez de rojas, d.s.- silvia hernandez de galindo.- S.s.- rubricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la constitución política de los estados unidos mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del poder ejecutivo federal, en la ciudad de México, distrito federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.- "año del general Vicente guerrero".- Miguel de la Madrid hurtado.- Rubrica.- El secretario de programación y presupuesto, Carlos salinas de gortari.- Rubrica.- El secretario de hacienda y crédito público, Jesús silva herzog.- Rubrica.- El jefe del departamento del distrito federal, ramon Aguirre Velázquez.- Rubrica.- El secretario de gobernación, Manuel bartlett Díaz.- Rubrica.

Transitorios del decreto por el que se reforman diversos artículos de la ley de planeación, publicados en el diario oficial de la federación el 23 de mayo de 2002

Primero.- El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial de la federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones de carácter legal que se contrapongan con el presente decreto; y se dejan sin efecto las disposiciones de carácter administrativo que lo contravengan.

Hasta en tanto no se emitan las disposiciones reglamentarias correspondientes, se seguirán aplicando las vigentes a la fecha de entrada del presente decreto en cuanto no se le contrapongan.