

24. 13



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO; UNA
ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO REGIONAL
DEL PAIS: 1982-1986

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A:
JOSE ANTONIO MARTINEZ DOMINGUEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

Hace ya un par de decenios, que se viene reconociendo algunos aspectos del subdesarrollo de los pueblos, están vinculados al espacio geográfico y que la solución del problema implica el manejo de variables definidas territorialmente.

Ciertamente, los primeros esfuerzos en torno al desarrollo regional en México datan desde la década de los cuarenta con la aparición de programas regionales de inversión que asumían la forma práctica de proyectos de explotación de recursos naturales, habitualmente las cuencas hidrológicas. Tales experiencias son conocidas como de "planeación intrarregional", por estar dirigidas específicamente a una región y no tener una relación con los esquemas de planeación nacional.

Posteriormente, se han venido llevando a cabo múltiples experiencias regionales encaminadas a desarrollar regiones, como también experiencias tendientes a evitar y prevenir que la actividad económica y la población tiendan a concentrarse en espacios reducidos. Dichas experiencias caen dentro del campo de la "planeación interregional" o aquellas que persigue insertar las experiencias del desarrollo regional, en el proceso de la planeación nacional y sectorial que comunmente se ha venido realizando en México. El tránsito de la planeación intrarregional a la planeación interregional, ha sido con la finalidad de integrar adecuadamente las propuestas nacionales y regionales del desarrollo. Tal situación logró alcanzarse en el sexenio 1976-1982, al institucionalizarse el sistema de planeación regional en nuestro país.

Empero, en el régimen actual de gobierno se sigue trabajando en éste, debido a que se pretende consolidarlo; ya que aún opera con una serie de fallas y deficiencias sobre todo de carácter técnico y metodológico que es preciso corregir para su correcta opera

ción.

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

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

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

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

Dentro del capítulo II, se presentan los elementos teóricos sobre la región, sus tipos y las interpretaciones acerca de las teorías existentes de los desequilibrios regiona-

les, como base de la planeación regional.

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

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

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

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

CAPITULO I:

MARCO DE REFERENCIA DE LA PLANEACION

1.1. PLANEACION

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

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

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

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

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

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

El mismo autor señala que, la planeación es una actividad tendiente a fijar al-

desarrollo, de un país objetivos económicos y sociales coherentes. la planeación debe conducir a expresar en forma cuantificada una política económica y social.

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

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

En efecto, el estado considera que un plan "es un conjunto coherente de objetivos de orden cualitativo y de metas específicas cuantificadas mediante métodos técnicos. A los objetivos y metas se le fijan prioridades y plazos para su logro, previéndoles los recursos físicos, financieros y las medidas que requiere su ejecución. Un plan es una solución racional a una situación económica estimada e insatisfactoria; solución que se supone la mejor, dentro de las posibilidades reales que se presentan en un momento dado. Un plan compatibiliza objetivos y metas con los recursos, armoniza medidas y prevé las dificultades que pueden enfrentar su ejecución". 5/

1.2. DIFERENCIAS ENTRE LA PLANEACION Y LA PLANIFICACION.

Existen múltiples definiciones de ambos términos, e incluso algunas escuelas - les consideran como sinónimos.

Para propósito de la presente investigación adoptaremos las siguientes definiciones al respecto. La planeación se define "como el conjunto de tareas dirigidas a la elaboración de un plan". 5/

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

Bajo éste criterio, las etapas de la planificación son las siguientes: programación y formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación y la reformulación.

Programación y Formulación: definición de objetivos y metas estimadas más adecuadas y factibles de alcanzar, recursos de todo orden que los propósitos definidos requieren, unidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan. Comprende a su vez los siguientes pasos:

- a) **Diagnóstico:** reconocimiento sistemático de la actividad regional o económica que interesa planificar, a través de un examen destinado a identificar los rasgos más característicos de lo que se desea planificar.
- b) **Prognosis:** es la apreciación de lo que ocurrirá a la economía en el futuro o en otras palabras es una trayectoria planificada de los diversos aspectos que intervienen en el proceso.
- c) **Fijación de Objetivos y Metas o Selección de Alternativas:** la formulación de objetivos y metas, no es una operación que se efectúa de una vez y para siempre, supone un proceso continuo de diagnóstico y de previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan; y que permite confirmar las metas o introducir en ellas periódicamente los cambios necesarios.

- d) Programación Sectorial: selección de objetivos y metas sectoriales para producir el comportamiento de todos y cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector (industria, transporte, energía, agricultura, salud, etc.)
- e) Programación de Recursos Humanos: determinación de objetivos y análisis global de la carencia o disponibilidad de elementos capacitados en todos los niveles, necesarios para la puesta en marcha de cualquier plan, proyecto o programa.
- f) Programación Real o Física: fijación de objetivos y combinación de recursos, tendientes a la producción de bienes y servicios.
- g) Programación Financiera: toma en cuenta las fluctuaciones que se registran en los precios de las materias primas, los flujos de capitales y sus repercusiones sobre el nivel y la distribución del ingreso, pleno empleo de los recursos - entre otros.
- Discusión y Aprobación: los planes, programas y proyectos deben contar con la aprobación de los órganos superiores dentro de cada organización facultada para ello. Se someten a discusión a fin de resguardar la suficiente coherencia y consistencia de los mismos.
 - Ejecución: consiste en realizar en forma permanente, las acciones y medidas de política económica.
 - Control y Evaluación: es un juicio crítico que implica la verificación y la valoración de las acciones emprendidas, con el fin de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativamente y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente, la determinación de las acciones correctivas para introducir las modificaciones necesarias que permitan ajustar la ejecución a las previsiones originales o a los nuevos lineamientos coyunturales.

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

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

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

- 1) "Acento en la racionalidad, en la selección de opciones.
- 2) Selección de objetivos coherentes a las prioridades del desarrollo económico-social;
- 3) Hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas;
- 4) Fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos;
- 5) Delimitación, imagen y futuro deseado; y
- 6) Consideración de viabilidad política del plan". 8/

Por su parte, la planificación obedece a:

- 1) "Control de variables económicos fundamentales;
- 2) Posibilidad de orientar el excedente económico hacia fines sociales;
- 3) Inscripción del derecho y deber de la planificación en la constitución política;
- 4) Participación y concertación de los niveles directivos de todos los sectores -- (público, privado y social), en la elaboración de planes;
- 5) Dotación de infraestructura necesaria para el desarrollo, sin que los efectos --

- en su uso se inclinan ventajosamente a los usos económicos sobre los sociales: y
- 6) Posibilidad de orientar el gasto o inversión pública a los propósitos del plan y --
convenir con la inversión privada, semejantes fines". 9/

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

1.3. LA IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN LOS PAISES EN VIAS DE DESA- RROLLO.

El origen histórico de las técnicas de planeación, emana principalmente de dos -
fuentes: la planificación socialista y la macroplaneación de occidente.

La planificación socialista: se realizó originalmente para dirigir con detalle los
procesos productivos de todo un país, aprovechando la ventaja que producía la --
existencia de un aparato productivo totalmente público.

En efecto, la planificación centralizada o socialista, de hecho surgió después de
la revolución rusa de 1917, siendo utilizada en términos generales, en una activi-
dad colectiva por medio de la cual los trabajadores son los que determinan, consi-
derando las leyes económicas objetivas, los fines para obtener el dominio y ocn-
trol de la producción, así como, del consumo.

La macroplaneación de occidente: tuvo un origen distinto, los intentos de aplica-
ción de la planeación en el capitalismo, se originan como respuesta a las crisis -
económicas que de manera recurrente genera el propio sistema; y además en for-

ma preponderante, en los países dependientes con el propósito de orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos preestablecidos, primordialmente para conseguir el desarrollo económico, social y político. En general "los esfuerzos y aplicación de la planeación en los países capitalistas aparecen cuando sus respectivos gobiernos alcanzan una participación importante en la economía y se desarrollan en la medida en que crece dicha participación". 11/

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

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

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

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

Verdaderamente, "el conocimiento de los recursos disponibles permitiría coordinar y regular el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizar en una forma ordenada y económica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras. La Ley preveía el establecimiento de la Comisión Nacional; y la Comisión del Programa". 13/

A partir de entonces, a medida que crecía la participación del estado en la vida económica del país, se ha venido desarrollando la planeación en México. Así, podemos observar una serie de planes y acciones gubernamentales tendientes a regular la creciente actividad desarrollada por el estado mexicano en la vida nacional. Estos intentos de establecer la planeación económica en nuestro país a partir de los años treinta, han sido de carácter nacional y sectorial exclusivamente sin tomar en cuenta a la planeación regional, materia del presente estudio de investigación. Dichas experiencias en planeación consideradas como buenos deseos, se han hecho acreedoras a una serie de calificativos otorgados por diferentes investigadores de la planeación en México. Tales calificativos son: "parciales, informales, incompletos, discontinuos, aislados, utópicos, triviales y hasta secretos". 14/

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

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

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

En éste sentido, es importante precisar que un sistema de planeación existe cuando están definidos.

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

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

- a) La existencia de un marco jurídico que define con claridad las funciones de

de los componentes del sistema y sus documentos fundamentales:

- b) La institucionalización de la participación social, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas;
- c) La posibilidad de formular, antes que los otros documentos, un plan nacional - que funcione como el marco de referencia y congruencia para todos los ámbitos y niveles de la planeación;
- d) Una mayor claridad en el proceso de la planeación, que permita resolver el problema de la instrumentación, lo planeado deberá traducirse en decisiones - y acciones ubicadas en el tiempo y el espacio, susceptibles de ser controlados y evaluadas.
- e) La distinción entre la planeación que se lleva a cabo en el gobierno federal y las demás entidades federativas, que permitan clarificar los ámbitos de toma de decisiones y asegurar mejor las responsabilidades de planeación en el territorio nacional. Al introducir los distintos niveles, dentro de cada administración gubernamental y los distintos plazos, se ubican los ámbitos de acción, - las responsabilidades de los documentos que orientan la planeación.

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

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

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

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

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

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

En el capítulo 2º, sistema nacional de planeación democrática: lo más relevante es la determinación de atribuciones concretas a las Secretarías de Programación

y Presupuesto; y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

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

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

Capítulo 5º. *coordinación*: se indican las bases de las acciones conjuntas que se desarrollarán de común acuerdo entre el ejecutivo federal y los estados de la república.

Capítulo 6º. *concertación e inducción*: se determina el método a desarrollar entre los sectores privado y social, para involucrarlos en el plan.

Capítulo 7º. *responsabilidades*: se busca garantizar el cumplimiento de las diversas actividades requeridas para la ejecución del plan.

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

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

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

1.4. DIFERENCIAS ENTRE EL DESARROLLO REGIONAL, LA POLITICA REGIONAL Y LA PLANEACION REGIONAL.

La importancia del enfoque regional para los países en vías de desarrollo, como el nuestro se debe a varias razones que es preciso enumerar. Todas ellas están sin lugar a dudas vinculadas con algunas cuestiones y problemas básicos que se plantean a éstos países, cuando tratan de lograr mayores ingresos y niveles de vida más avanzados.

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

Efectivamente, el desarrollo socioeconómico no ocurre de manera uniforme en el territorio de un país. Más aún, las amplias diferencias en los niveles de ingreso per cápita, la productividad y las tasas de crecimiento económico, existen no sólo entre las naciones, sino también entre las diferentes regiones de

una misma nación. Tal es el caso de América Latina, donde la estructura espacial o territorial del desarrollo muestra un desequilibrio marcado, que asume la forma de contrastes agudos y diferencias entre las regiones; y en el interior de las mismas. Así vemos, que por una parte existen regiones que concentran el grueso de las inversiones, los servicios sociales, las actividades productivas, la educación, la cultura, la política y consecuentemente la población; y por otra parte, existe una periferia considerable la cual se encuentra marginada y estancada en relación a la primera.

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

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

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

transformación de una economía de origen principalmente agrícola o de subsistencia en una estructura más diversificada, en la que se genera un superávit que permita inversiones subsecuentes". 16/

Asimismo, Rúben Utría considera al desarrollo regional, como el que se identifica "con la búsqueda de una estructura espacial del desarrollo nacional, que asegure - entre objetivos los siguientes:

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

17/

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

"Un aumento en el bienestar de la región expresado en indicadores, como el ingreso per cápita, su distribución entre la población, la disponibilidad de servicios sociales y la educación de sus normas legales y administrativas.

Proceso de transformación económica y social que comprende crecimiento del producto per cápita, cambios de las estructuras productivas y modernización de la sociedad en su conjunto; y aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial". 18/

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

Ciertamente, Fernando Pedrao señala que "la política regional se ocupa de los diferentes usos del territorio para fines económicos"; y agrega que, la política regional es "la aplicación sistemática de un cuerpo de conocimientos aportados por el análisis económico al logro de objetivos considerados deseables; por extensión se considera que, en la política regional se utiliza el análisis económico para definir objetivos de políticas según sus efectos sobre la forma y la intensidad de usos del territorio". 19/

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

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

regional:

- a) "Debe ser viable, de lo contrario resulta un buen deseo que por impracticable resulta letra muerta o demagogia:
- b) Debe contener objetivos claros y específicos. Si los objetivos no son concretos, aunque no se expresen cuantitativamente, más que objetivos son declaración de principios que por abstractos no son discutibles; y se aceptan únicamente:
- c) Las políticas deben permitir que las acciones del gobierno pueden ser evaluadas sobre la base de su racionalidad:
- d) Aunque lo importante de una política en su contenido, sus alcances y logros: también lo es su aspecto formal. Una política regional debería formularse por escrito, en algún tipo de documento oficial y debe contener una declaración de la intención de la política, fundamentada por una serie de considerandos que expliquen por que se formula, que alcance tendrá, los antecedentes de las políticas o acciones aplicadas previamente, los objetivos, las acciones que formará el gobierno para cumplir los objetivos, etc.:
- e) Debe tener alcance nacional. Los objetivos e instrumentos deben referirse a todas las regiones de ciertas características, como las más pobres, las decadentes, etc. En ese u otro caso la política regional debe formar parte integral de la política nacional de desarrollo socioeconómico; y debe dar a conocer en que forma pretende contribuir al desarrollo del país y la factibilidad que tiene en cuanto a lograr los objetivos formulados". 23/

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

En cuanto a la planeación regional podemos decir, que "es el proceso de incorporación de las variables regionales en cualquier tipo de plan": más aún, la mayor parte de los planes regionales pretenden dos objetivos fundamentales:

- 1) "El desarrollo equilibrado entre las regiones; y
- 2) La promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido, en un crecimiento secular de la producción y el ingreso por habitante". 22/

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

Concretizando, mientras que la política regional establece los objetivos regionales, la planeación regional provee la mecánica operativa para lograr esos objetivos. Así, la planeación regional es parte de un sistema nacional de formulación de planes y políticas de desarrollo, la cual a nivel nacional afecta a todas las regiones del país (nivel interregional). Consiste precisamente en regionalizar las políticas y los planes nacionales de desarrollo, es decir, en relacionar esas políticas y planes con las condiciones, necesidades y posibilidades de evolución de todas las partes de la nación.

Además, ésta contiene otro nivel, el cual está relacionado con cada una de las —

regiones para las que se pretende también planes de desarrollo compatibles con los nacionales (nivel intrarregional).

Precisamente, en este sentido de los niveles de la planeación regional nuestro país ha incurrido en fallas al llevar a cabo planes en el interior de las regiones, sin tomar en cuenta el contexto nacional, es decir, en la práctica se han preparado planes regionales sin que exista un plan nacional, o cuando el plan existente no hay desagregación espacial.

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

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I

- 1) Jiménez Acevedo, Hilda Marfa, La Planeación en México.
Tesis profesional, Universidad Iberoamericana, México 1984. p.22
- 2) Ibidem, p. 22
- 3) Ibidem, p. 22
- 4) Ortega Blake, J. Arturo, Diccionario de Planeación
(un ensayo conceptual). Ed. Edicol, México 1982. p. 245
- 5) Jiménez Acevedo, Hilda Marfa, op cit., p. 22
- 6) Ortega Blake, J. Arturo, Planeación la Opción el cambio
Ed. Edicol, México 1984. p. 15
- 7) Ibidem, p. 15
- 8) Ortega Blake, J. Arturo, Diccionario de Planeación y Planificación.
op cit., pp. 250-251
- 9) Ortega Blake, J. Arturo, Planeación la Opción el Cambio.
op cit., p. 70
- 10) Ibidem, p. 70
- 11) Ibidem, p. 49
- 12) Ibidem, pp. 82-83
- 13) Wionczek, Miguel S., "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México"
en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI, 6a. edi-
ción, México 1974. p. 25.
- 14) Unikel, Luis, "Ensayo Sobre Políticas de Desarrollo Regional en México", Revis-
ta Interamericana de Planificación, vol. 10 núm. 37, México marzo de 1976, --
SIAP, p. 80.

- 15) ILPES. Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI. 1976. p. 25
- 16) Barkin, David. ¿Quiénes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional? Ed. Setenta. SEP. México 1972. p. 151.
- 17) Utría D. Rúben. Políticas de Desarrollo Urbano o Regional en América Latina. Ed. SIAP. Argentina 1972. p. 53.
- 18) Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. op cit.. p. 119.
- 19) Pedroso, Fernando. "Introducción a la Problemática de la Política Económica - Regional". El Trimestre Económico. núm. 179 Fondo de Cultura Económica. - México. p. 887.
- 20) Unikel, Luis. op cit.. pp. 57058.
- 21) Ibidem. p. 57
- 22) Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. op cit.. p. 283.
- 23) Pedroso, Fernando. op cit.. p. 888.

CAPITULO II :

LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES

LA EXPERIENCIA MEXICANA

II.1 ELEMENTOS TEORICOS SOBRE LA REGION, SUS TIPOS Y LOS DESEQUI-
LIBRIOS REGIONALES: COMO BASE DE LA PLANEACION REGIONAL.

II.1.1 VARIOS CONCEPTOS DE REGION Y SUS TIPOS

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

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

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

En cuanto al número de conceptos de "región" podemos decir que, existen bastantes por lo que, se hace necesario precisar a que concepto se refiere uno. - Así tenemos, que existe: la región económica, la región geográfica, la región homogénea, la región plan, la región polarizada y la región política o administrativa. Sin embargo, se puede agrupar el término de región en cuatro grandes formas:

- 1) "Identificación de la región sobre la base de factores geográficos, políticos, -

administrativos, etc. Es decir, factores que no tienen una estrecha relación con el aparato productivo:

- 2) Identificación de la región sobre la base de un mercado de uno o varios productos.

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

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

Para nuestros fines, definiremos tres conceptos de región únicamente, además de ser los más representativos. Ellos son los empleados por Perroaux:

- 1) "Región homogénea: este concepto ha sido usado desde hace tiempo y es considerado como el más sencillo de todos. Consiste en una diferenciación espacial de un territorio determinado a partir de una o varias características escogidas de antemano. Corresponde a un espacio continuo en cuyo seno las zonas que lo componen presentan características muy semejantes. Para la delimitación de una región homogénea, se parte de la selección de factores de homogeneidad, que sean cuantificables a fin de -

poder establecer índices. Estos factores pueden ser, los recursos naturales la estructura de producción, etc:

- 2) La región polarizada: también conocida como región nodal, económica o heterogénea, están constituidas por unidades contiguas heterogéneas, complementarias entre si; y que tienen entre ellas y especialmente con un núcleo o foco central, intercambios más intensos que con otras unidades. Este concepto da más atención al impacto de las fuerzas producidas por el núcleo central sobre zonas satélites, que el problema de la delimitación de fronteras entre regiones que tienen características diferentes. Determina la interdependencia (relación y conectividad); y la jerarquías existentes entre los núcleos de las diferentes regiones. Entre los factores utilizados para delimitar las fronteras de una región polarizada se tienen:
- a) La intensidad de flujos comerciales
 - b) La densidad y la orientación de comunicaciones, carreteras, vías ferreas, red telefónica, etc.
 - c) El desplazamiento de la población, tanto para efectuar una actividad productiva como para frecuentar un centro de enseñanza
 - d) La zona de difusión de periódicos regionales. En conclusión, el tomar como criterio fundamental el de región polarizada o nodal, se trata de definir estas regiones organizadas en su relación interdependiente; y jerárquica a un centro económico y social
- 3) La región plan o región programa, se definen de conformidad con ciertos -

objetivos o metas en un espacio territorial dado; y dependen de ciertas decisiones de política económica. Es decir, ésta noción de región se relaciona con las decisiones de políticas económicas y es la más operacional de todas las regiones. La iniciación de una política regional, o la realización de diferentes metas de una política de desarrollo regional, podría concebirse a través de la determinación de regiones plan. Estas podrían coincidir en un principio con las regiones polarizadas existentes.

Sin embargo, también podrían no tener las mismas fronteras cuando la región polarizada es inexistente y la meta es crear una, o bien cuando el gobierno favorece el desarrollo de una región al mismo tiempo que desfavorece el de otra". 27/

II.1.2. CRITERIOS E INDICACIONES PARA DELIMITAR REGIONES.

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

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

Ahora bien, una característica esencial de la planeación regional, es su re-

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

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

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

- Criterios (hechos) fisicogeográficos
- 1) Situación matemáticas
- 2) Situación geoeconómica
- 3) Superficie total
- 4) Integración administrativa
- 5) Topografía y unidades geomórficas zonales (caracteres básicos)
- 6) Climas diversos
- 7) Suelos diversos
- 8) Hidrología, incluyendo aguas subterráneas

- 9) Potamología y oceanografía, en su caso
- 10) Vegetación diversa, asociaciones botánicas
- 11) Historia y estructura geológicas. Recursos naturales de ésta clase

- Criterios (hechos) socioeconómicos:

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

Indicadores de población:

- 16) Población total y por entidades, regiones o municipios
- 17) Densidades por áreas
- 18) Población económicamente activa por ramos de actividad
- 19) Población urbana y rural
- 20) Ciudades importantes: habitantes

- Indicadores económicos:

- 21) Agricultura y ganadería
- 22) Explotación forestal y pesquera

- 23) Industria
 24) Comunicaciones y transportes

Indicadores de desarrollo socioeconómico general:

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

Indicadores de comercio:

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

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

II.1.3. DIVERSAS INTERPRETACIONES EN TORNO A LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

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

Verdaderamente, una de las dimensiones en que se ve reflejada la desigualdad en nuestro país, es sin duda en su territorio, basta contemplar los enormes contras-

tes entre las distintas regiones del país, así como, en el interior de las mismas para pulsar cabalmente tal apreciación. Sin embargo, tal situación se antoja un tanto contemplativa y estática. Es decir, el "quid" no radica sólo en el hecho de señalar la existencia de los desequilibrios en el territorio de un país, sino también, en las tendencias dinámicas que estos adoptan así como su explicación. Así vemos que existen múltiples teorías que pretenden explicar las causas del fenómeno de los desequilibrios regionales, así como, sus posibles soluciones.

Algunas de éstas teorías sostienen la inevitabilidad de la convergencia de éstos -- (neoclásicos y dualistas); y otras hay que subrayan la creciente divergencia interregional en los países capitalistas en vías de desarrollo (causación acumulativa, colonialismo interno).

Para tratar el fenómeno de los desequilibrios regionales en nuestro país, considero necesario hacer mención aunque sea brevemente de las teorías que pretenden explicar éste fenómeno. Si bien, es patente el hecho de que existen fuertes desequilibrios en nuestro territorio, no lo es, en cambio sus tendencias de aumento o disminución en el largo plazo ni la naturaleza del proceso generador de tales desequilibrios. Por lo tanto, esta breve explicación nos permitirá comprender el siguiente apartada referente al origen, evolución y situación actual de los desequilibrios regionales en nuestro país, considerando que su comportamiento cae en algunas de las teorías que expondremos a continuación:

- a) La aproximación neoclásica: considerada como, la versión más ingenua -- orientada a explicar las diferencias regionales en los países en vías de desarrollo, parte del supuesto básico de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de factores o de bienes desaparecerán por sí sólo una vez que ha-

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

- b) La aproximación dualista: una versión menos ingenua que la anterior, resulta ésto teoría la cual ofrece la ventaja de la simplificación; y fue desarrollada por una escuela de economistas y sociólogos que piensan que los países subdesarrollados tienen una estructura dualista, es decir, dicho enfoque considera que los desequilibrios regionales existen debido a la permanencia de dos (o más) sociedades distintas. Una que es precapitalista, rural, feudal, autóctona; y otra llamada capitalista que es, moderna, urbanizada, industrializada que acoge el capital extranjero, representado principalmente por las filiales de las empresas transnacionales y por el capital nacional, sobre todo el más grande y a las actividades comerciales y espectativas. De ésto se deduce que, la sociedad precapitalista está estancada y es retrograda, mientras que la sociedad capitalista es dinámica y está en pleno desarrollo.

Después de identificar dos sociedades, considera que los desequilibrios tienden a eliminarse en la medida en que el sector tradicional es limitado y ab--

sorbido por el sector moderno o capitalista. La principal limitación de ésta - interpretación radica en la negociación que hace de la relación de interdependencia de ambas sociedades. O sea, que considera que ambas sociedades son yuxtapuestas o bien están desarticuladas, no existiendo ninguna liga económica entre ambas, siendo que en la práctica eso no es posible: ya que existe -- una estrecha relación entre centro y periferia.

- c) Las teorías del crecimiento desequilibrado: estas teorías son completamente contrarias a las citadas más arriba y mejor conocidas como, teorías de convergencia.

Pues bien, estas interpretaciones respecto al crecimiento desequilibrado aparecen a finales de los años cincuenta: y predicen el crecimiento de los desequilibrios interregionales en los países de escaso o mediano desarrollo capitalista.

Es así, que subrayan la naturaleza de la relación entre las regiones atrasadas y las más adelantadas. En general, sostienen que si bien las regiones atrasadas pueden beneficiarse con la adopción de tecnologías modernas que se generan - o adoptan primero - en las regiones avanzadas, hay una serie de -- fuerzas que tienden a polarizar ambos tipos de regiones, fundamentalmente por la operación irrestricta de las fuerzas del mercado, con el resultado de -- acentuar las desigualdades interregionales. Así tenemos, que el fenómeno de concentración de algunas unidades especiales "A" tienen un efecto perjudicial sobre otras "B", pero también, habrá un efecto positivo, pues la concentración del crecimiento tendrá efectos de difusión. En ésta categoría se encuentran las teorías de G. Myrdal (1957); y A. Hirschman (1958).

que ponen en evidencia la interdependencia existente entre las diferentes partes constitutivas de un espacio. La migración, los movimientos de capital, el comercio, las actividades gubernamentales, entre otras son algunos de los factores analizados por estos autores para explicar las causas y la evaluación de los desequilibrios regionales de manera similar, aunque no llegan siempre a las mismas conclusiones y difieren sobre todo en su concepción de rol, que puede jugar el estado o fin de reducir los desequilibrios regionales. Por un lado, Hirschman (teoría del desarrollo desbalanceado) sostenía que, las fuerzas del mercado determinaban en un primer tiempo, la predominancia de los efectos negativos sobre los positivos, pero una vez que el gobierno comenzara su rol planificador del desarrollo, los efectos positivos serían los más importantes. 29/

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

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

Al comienzo no era una teoría regional, sino que se referían a un espacio abstracto. Al popularizarse se le interpretó de manera tal de poderlo --

aplicar a un espacio geográfico. Luego, se agregaron a ella en forma normativa variables del desarrollo y del cambio social; y se combinó con otras teorías como, la de difusión espacial de las innovaciones y de la estructura de los sistemas urbanos. A la postre se produjo una mezcla entre los conceptos de polo y centros de crecimiento que hay autores que no estiman necesario diferenciarlos. Cabe hacer notar que, estas teorías tuvieron enorme influencia en nuestro país aunque su aplicación dejó mucho de que hablar. Al respecto, en nuestro país ésta teoría se intentó su aplicación, con un carácter mecanicista sin tomar en consideración la situación del país en desarrollo. En pocas palabras, se adoptó una teoría de un país avanzado en nuestro país dándosele el carácter de fórmula mágica de industrialización y de desarrollo; y lo que resultó ser fue una fórmula muy restringida para promover el desarrollo regional.

- a) Las teorías de desarrollo polarizado: tomando como punto de partida, un modelo centro-periferia desarrollado en las teorías de la economía internacional y las elaboraciones de los conceptos de polos y centros de crecimiento, autores como John Friedmann y J. Hilhorts, desarrollaron a fines del decenio de la década de los sesenta, marcos conceptuales más completos de desarrollo regional. Ambos autores consideran que las políticas económicas y sociales ayudarían bastante a la incorporación de la periferia; y en consecuencia a un acercamiento entre los niveles de desarrollo de centro y periferia. Finalmente, aparece el enfoque de la dependencia y el colonialismo interno. Dicha interpretación resulta de la observación en una economía subdesarrollada de la existencia de diferentes mecanismos (salarios, créditos, movimientos de capital, migración etc.), reforzados por el poder político que provocan la descapitalización progresiva de las regiones atrasadas

y el desarrollo relativo de las regiones avanzadas. La semejanza entre este proceso y el colonialismo internacional condujo por analogía al concepto de colonialismo interno. Al igual que, la concepción dualista ésta aproximación no tiene un carácter específicamente espacial. De acuerdo con Utría, "el fenómeno del colonialismo interno es un sistema activo de dominación y dependencia interna en el cual, una o algunas regiones centrales de cada país crecen y se desarrollan a expensas del estancamiento de otras". 31/

La solución al problema de los desequilibrios regionales para ésta escuela radica en la realización de un cambio revolucionario, de las estructuras económicas y sociales; y así permitir una mutación completa del gobierno. De igual manera señala que, entre los factores que se encuentran en el origen de ésta situación destacan: la concentración de la tierra en pocas manos, el control por una minoría de las instituciones políticas y económicas, la exclusión de la mayoría de una participación política efectiva, entre otros. 32/

11.2 GENERALIDADES EN TORNO A LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

11.2.1 ORIGEN DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

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

pleno dominio sobre ciertas provincias.

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

El movimiento revolucionario (1910-1921), también contribuyó a la concentración en la ciudad de México de la población y del capital que huían de las ciudades y del campo, escenarios de la lucha. Una vez concluida la revolución se inicia la etapa de construcción, en la cual los gobiernos de nuestro país han venido propiciando a través de las formas en que se han distribuido territorialmente las inversiones públicas y orientando las privadas, el predominio de la ciudad de México y a la par de ensanchamiento de los desequilibrios regionales.

No obstante, es muy breve la anterior apreciación acerca del origen de los desequilibrios regionales en nuestro territorio nacional, consideramos importante mencionar lo señalado en el diagnóstico regional del Plan Global de Desarrollo al respecto. El Plan Global de Desarrollo (PGD) señala que, "la colonia y el período de desarrollo independiente hasta la revolución favorecieron ampliamente el crecimiento de algunos centros urbanos particularmente, la ciudad de México." 33/

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

Dicho en forma por demás esquemática, el modelo de desarrollo vigente entre 1940-1970, colocó la industrialización sustitutiva de importaciones como eje central y dinámico de la economía; y se sustentó sobre la acción del estado con un marco de intenso proteccionismo, de sacrificio fiscal y de absorción de recursos exteriores, el cual mediante fuertes inversiones en infraestructura básica y de

una orientación de las políticas fiscal, crediticias y de inversión pública creó las condiciones de producción nacional con base en una inequitativa distribución territorial y del ingreso.

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

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

Del mismo modo, el Plan Nacional de Desarrollo -PND- menciona que el acelerado crecimiento poblacional que la ciudad de México ha experimentado durante las últimas décadas, la hace figurar entre las ciudades de mayor densidad del mundo, su demografía distorsiona no sólo el perfil de la ciudad sino el de toda la república, pues en tan sólo uno por ciento del territorio nacional se concentra el 20% de la población total del país". 35/

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

De ésta forma, buena parte de los recursos nacionales se concentran en la ciudad de México, más allá de lo que económicamente es eficiente en el contexto interregional, haciendo el proceso de desarrollo innecesariamente lento y costoso; ya que se traduce en la necesidad de realizar grandes inversiones públicas indispensables para atender las necesidades básicas de la población de la zona.

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

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

En éste sentido, Carrillo Arronte estima que "el desequilibrio de la economía mexicana es producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de toda una etapa del desarrollo del país durante la cual, la utilización de los recursos escasos tuvo como objetivo fundamental el crecimiento y la integración del aparato productivo nacional, con su previsible descuido relativo de las inversio-

nes en bienestar social y desarrollo regional". 37/

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

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

II.2.2 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

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

En efecto, como resultado del dinámico crecimiento económico gestado en México entre 1940-1980, se pueden constatar importantes modificaciones sobre todo en la estructura productiva nacional. Así, lo expresan los siguientes datos:

**Producto interno bruto por sectores
económicos principales. (en porcentajes)**

A ñ o s	T o t a l	Primario	Secundario	Terciario
1900	100.0	25.8	18.7	57.5
1940	100.0	19.4	27.6	53.0
1980	100.0	8.3	37.3	54.4

Del cuadro anterior se desprende que en 1900 el comercio, los servicios y el gobierno (sector terciario) absorbían el 57.5% del PIB. El sector primario, compuesto por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupaban el segundo lugar con el 25.8%. El sector secundario con sólo el 18.7%, el tercero. Entre 1900 y 1980 los sectores primario y secundario tuvieron drásticas modificaciones cuantitativas. El sector primario perdió terreno en forma ininterrumpida alcanzando el 19.4% del PIB total en 1940 y únicamente el 8.3% en 1980.

Por otra parte, el secundario (minería, petróleo, manufacturas, construcción, electricidad y transporte), ha sido el más dinámico de la economía al crecer sistemáticamente su participación en lo que va del siglo. Así vemos que, del 18.7% del PIB en 1900 la elevó a 27.6% en 1940; y a 37.3% en 1980. Finalmente, aunque ha sufrido importantes modificaciones cualitativas, en términos de su participación el sector terciario no ha experimentado modificaciones sustanciales.

Al mismo tiempo, ésta modificación de la estructura productiva nacional estuvo acompañada en paralelo con el proceso urbanización-concentración. Así lo muestran las siguientes cifras:

Población total urbana y rural: y número de ciudades

AÑOS	TOTAL	%	POBLACION (en miles)			NUMERO DE CIUDADES	
			URBANA	%	RURAL		
1900	13607	100.0	1435	10.5	12172	89.5	33
1940	19849	100.0	3928	20.0	15721	80.0	55
1980	68884	100.0	36368	52.8	32486	47.2	258

Ciertamente, en 1900 de los 13.6 millones de habitantes en nuestro país, sólo el 10.5% eran urbanos. Para 1940 este porcentaje se duplica a un 20%: y aumenta sistemáticamente hasta un 52.8% en 1980.

Cabe hacer notar que, de acuerdo a los datos definitivos del censo general de población de 1980, la población urbana del país representa ya las dos terceras partes (2/3) de los habitantes y se prevé que esta proporción subirá al 75% en el año 2000. En contraste, la población rural en una cifra de 22 millones de habitantes se encuentra dispersa en 123,000 localidades de menos de 2,500 habitantes.

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

En otro orden de ideas, es bien significativo resaltar la evolución de los desequilibrios regionales en nuestro país.

Por tal motivo podemos decir, que se han realizado una serie de investigaciones al respecto, de parte de investigadores nacionales y extranjeros. En cuanto a los resultados arrojados por las investigaciones se muestran diferencias, debido a la regionalización utilizada así como, de los procedimientos analíticos usados para determinar el nivel relativo de desarrollo económico y social de las regiones y su variación en el tiempo.

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

NUMERO	REGION	ENTIDADES QUE COMPRENDEN LA REGION
1	Noroeste	Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
2	Norte	Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León.
3	Golfo	Tamaulipas y Veracruz.
4	Centro Nte.	Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas.
5	Centro Oeste	Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.
6	Centro	Hidalgo, Morelos, Puebla, Queretaro y Tlaxcala.
7	VALLE de Méx.	Distrito Federal y Estado de México.
8	Sur y Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

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

En éste sentido, es importante destacar las siguientes conclusiones, por ejemplo. L. Unikel en un estudio sobre los desequilibrios regionales en México señala que, — la distancia relativa de las entidades federativas han disminuido durante el período de 1940 a 1960, gradualmente de 1940 a 1950 y significativamente de 1950 a 1960". 40/

Sin embargo, el mismo Unikel en otro estudio posterior muestra que, "en el período 1900-1970, desde el punto de vista de los procesos de urbanización y desarrollo económico, los desequilibrios regionales entre la región del Valle de México; y las del noroeste del país, norte y golfo, han disminuido mientras que, con las del centro-oeste, sur y sureste, se mantienen prácticamente constantes. Asimismo, el distanciamiento de regiones con respecto a las más atrasadas, las del centro-oeste y centro es cada vez mayor". 41/

De igual manera, uno de los trabajos más recientes sobre los desequilibrios regionales en México, es el de Enrique Hernández Laos el cual, señala un período que —

abarca desde 1900 hasta 1980; y el cual se proporciona una perspectiva de largo plazo de las tendencias de éstos. Este trabajo estima que la tendencia dominante en nuestro país se ha orientado hacia el crecimiento de los desequilibrios regionales, cuyas características apoyan la validez de las teorías de Myrdal e Hirschman antes enumeradas. No obstante, se considera también que ha habido una incipiente reversión del proceso de concentración regional durante la década de los setenta. En términos generales, se afirma que "la actividad económica tendió a concentrarse regionalmente entre 1900 y 1970; y a desconcentrarse -aunque de manera marginal- entre 1970-1980". 42/

Así lo expresan los siguientes datos:

**Producto interno bruto -PIB- regional en México
(porcentajes)**

REGION	1900	1940	1970	1980
Noreste	8.1	7.7	10.7	8.4
Norte	17.1	14.1	14.4	13.2
Golfo	9.5	11.3	10.1	9.7
Centro Norte	8.0	4.2	2.3	2.7
Centro Oeste	18.4	10.1	9.2	12.8
Centro	14.2	7.6	4.5	7.3
Valle Méx-Sur-Sureste	11.1	7.7	8.0	10.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

El mismo Hernández Laos nos dice, que el proceso de desconcentración fue provocado en buena medida, por la reorientación sectorial de la economía o consecuencia del agotamiento del modelo tradicional de sustitución de importaciones; ya observado a finales de sesenta. Esta reorientación consistió en un cambio hacia sectores más dinámicos, como los hidrocarburos y se expresó en términos geográficos en las inversiones productivas sobre todo gubernamentales hacia algunas áreas fuera de la mesa central, particularmente en el sureste.

Verdaderamente, a partir de los años setenta se inicia un período de transición en el que se atienden las contradicciones del modelo de desarrollo seguido; y dan los primeros pasos en la conformación de una nueva modalidad basada: ya no en los bienes de consumo durables exclusivamente, sino que surgen nuevos sectores vinculados con la producción y transformación del petróleo, de bienes intermedios, de capital y de exportación. Al respecto, Pedro Pínez lanza algunas hipótesis y considera "que las inversiones productivas en la última década no han estado ligadas las concentraciones urbanas, sino que han tenido o localizarse fuera de ellas, de allí agrega que puede hipotetizarse, que las nuevas actividades industriales - gestarán nuevas tendencias de configuración territorial". 43/

Ahora bien, las anteriores aseveraciones nos permiten reconocer que el desarrollo regional de México ha seguido las características enunciadas por la teoría de la -causación acumulativa en relación con la acentuación de los desequilibrios regionales y la polarización del desarrollo entre regiones centrales y dinámicas y regiones periféricas. Sin embargo, también es reconocible ligeros cambios de reversión de éste proceso durante la década de los setenta, como consecuencia de las -modificaciones sectoriales en el modelo de acumulación en México.

11.2.3. SITUACION ACTUAL DE LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN MEXICO.

En este apartado de nuestra investigación incluiremos algunas cifras, con la finalidad de hacer más claro el fenómeno de los desequilibrios regionales y más aún, de su permanencia hoy en día.

Muy a pesar de las medidas gubernamentales puesta en juego para su revisión, las cuales serán tema del siguiente capítulo de la tesis. A continuación presentamos algunas de las características de la concentración económica por entidad federativa, tomadas de un estudio llevado a cabo por -- Gloria González. Dicho estudio, nos dice que "el producto interno bruto -- que ascendió a 4 billones 276 mil millones de pesos, se distribuyó de la siguiente manera". 447

Las mayores contribuciones correspondieron al Distrito Federal con 25.1%, al Estado de México con 9.8%, el de Jalisco con 8.1%; y al de Nuevo León con 5.8%. Es un segundo grupo, cuya contribución fluctúa entre 3.5% y 2.2%, se encuentran los estados de Tamaulipas, Guanajuato, Coahuila, Puebla, Tabasco, Chihuahua, Chiapas, Michoacán, Sonora, Sinaloa y Baja California Norte. Con menor grado de participación en el producto interno bruto -PIB- (entre 1.7% y 1.2%), figuran Guerrero, Hidalgo, Durango, Oaxaca San Luis Potosí, Morelos y Yucatán; y por último, en base a la escala aparecen nuevas entidades federativas cuya participación en el PIB fue inferior al 1% a saber, Querétaro, Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Colima, Campeche, Tlaxcala, Baja California Sur y Quintana Roo. En síntesis declara el estudio, que sin considerar situaciones intermedias, en 1980 cinco entidades aportaban el 53.4% del PIB, en tanto que la contribución de las --

nueve entidades con capacidad menor de generación económica fue en conjunto, inferior al 5%.

Del mismo estudio, se desprenden otras cifras que permiten destacar ampliamente las diferencias regionales que privan en el país. Así vemos que el PIB per cápita — en 1980 ascendió a 66.466 pesos, mientras el Distrito Federal, Tabasco y Nuevo León registraron cifras por tal concepto superiores en más de 80%, 70% y 60% respectivamente. 21 entidades, con distintos grados de aproximación, estuvieron por debajo de ella. De las entidades en éste último caso, los menores índices del PIB por persona se registraron en Puebla, Tlaxcala, Michoacán, San Luis Potosí, Zaca-tecas y Oaxaca.

En el sector de la industria manufacturera, las mayores aportaciones al PIB de esta actividad correspondieron al Distrito Federal, al Estado de México y al de Nuevo León, las que con notorio predominio de las dos primeras representan en conjunto 55.7%. También destacan las contribuciones realizadas por Jalisco, que generó 6.8% del PIB industrial del país, Veracruz 5.1% y Puebla 3.3% con lo que resulta que sólo seis entidades contribuyeron con 71% del total nacional por tal concepto.

En lo que se refiere al PIB generado por las actividades terciarias el mismo estudio nos dice, que se observó la fuerte participación del Distrito Federal, el Estado de México y el de Jalisco, con 43.7% entre los tres seguidos por Veracruz, Chihuahua, Nuevo León y Puebla, siendo la contribución conjunta de estas entidades del 51.5% del total nacional". 45/4

En resumidas cuentas podemos afirmar que, la estructura espacial del desarrollo — en nuestro país muestra aún un desequilibrio marcado entre sus regiones y en el —

interior de las mismas. Es innegable que la mayor parte de las inversiones, los servicios, las actividades productivas y consecuentemente la población, siguen estando concentradas en unos cuantos centros ocasionándose con ello una serie de problemas que día a día van agravándose y creciendo desmesuradamente.

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

46/

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

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

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO II

- 24) Boisier, Sergio. "¿Qué hacer con la Planificación Regional antes de media noche?". Revista de la CEPAL, núm. 7, abril de 1979.
- 25) Ortega Blake. Diccionario de Planeación y Planificación. *Op. cit.*, p. 314.
- 26) Ortega Blake. Planeación la Opción al Cambio, *op. cit.*, p. 127.
- 27) *Ibidem*, p. 129.
- 28) Bassols Batalla, Angel. Geografía Económica de México. (teoría, fenómenos generales, análisis regional). Edit. Trillas, 5a. ed., México 1984 pp. 345-347.
- 29) Rolando Cordara / Carlos Tello. La Desigualdad en México. Edit. siglo XXI, México 1984, p. 157.
- 30) *Ibidem*, pp. 157.
- 31) Bert H. Helmsing y Francisco Uribe, Echeverría. "La Planificación Regional en América Latina", en Experiencias de Planificación Regional en América Latina. (ONU, E / CEPAL / ILPES / G. 8). pp. 80-81.

- 32) Ibidem. p. 81.
- 33) Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo. -- 1980-1982. pp. 307-329.
- 34) Ibidem. pp. 307-329.
- 35) Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. - 1983-1988. p. 410.
- 36) Ibidem. p. 410.
- 37) Carrillo Arronte, Ricardo. "La Estrategia del Desarrollo Regional en México": evolución, magnitudes y perspectivas, en Memorias de Coloquio sobre Planificación Regional. Instituto de Geografía. UNAM. México -- 1972. p. 131.
- 38) Ibidem. p. 131.
- 39) Rolando Cardera / Carlos Tello. op cit., p. 159
- 40) Unikel, Luis. "Ensayo sobre Políticas de Desarrollo Regional en México", op cit., p. 55.
- 41) Ibidem. p. 58
- 42) Rolando Cardera / Carlos Tello. op cit., p. 163.

- 43) Pérez, Pedro. "Modalidades de Desarrollo y Política Regional en México, 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología, año XIV / Vol. núm. 1. - enero-marzo de 1983. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. -- pp. 152-153.
- 44) González Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México 1983. p. 23.
- 45) Ibidem, pp. 30-31
- 46) Rébora, Alberto. "El Ordenamiento Territorial y Urbano en México", - problemas y perspectivas, en Comercio Exterior, Vol. 28. núm. 10. México, octubre de 1978, p. 1182.
- 47) Ibidem, 1182.

CAPITULO III :

**LA POLITICA REGIONAL, UNA ALTERNATIVA PARA
CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES**

III.1. LOS INTENTOS AISLADOS 1940-1970

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

En efecto, el móvil más importante detrás de las políticas regionales en nuestro país ha sido la apertura de nuevas tierras para la agricultura y la búsqueda de nuevas fuentes de energía eléctrica, así como, la formación y ampliación de nuevos centros de población. Así tenemos que, en el Diario Oficial del 24 de abril de 1947 se enuncia la creación de un organismo técnico y administrativo dentro de la Secretaría de Recursos -- Hidráulicos, encargada de la planeación, diseño y construcción de obras necesarias para controlar y cambiar el curso de las aguas del Río Papaloapan, localizado principalmente en el Estado de Veracruz; pero con -- afluentes en Tabasco y Oaxaca. Se responsabilizó a la Comisión de la -- Planeación y Desarrollo integrado de una vasta zona, que incluyó la -- construcción de presas, sistemas de irrigación, generación de energía -- eléctrica, sistemas de drenaje y sanitarios, introducción de agua potable.

deseccación de aguas pantanosas, campañas para controlar plagas de insectos, etc. - Otras funciones relacionadas incluían la construcción de puertos y canales navegables, caminos, comunicaciones ferroviarias, telegrafos y otras comunicaciones. La Comisión también era responsable de la localización de las áreas recientemente de salladas, del desarrollo industrial y agrícola; y de los centros de población.

Al igual que la anterior, fueron creadas otras Comisiones Hidrológicas en México - entre las que destacan:

- 1) Comisión de Tepalcatepec (1947)
- 2) Comisión del Río Fuerte (1951)
- 3) Comisión del Río Grijalva (1951)
- 4) Comisión del Valle de México (1951)
- 5) Comisión del Lerma-Chapala-Santiago (1951)
- 6) Comisión del Río Pánuco (1959); y
- 7) Comisión del Río Balsas (1980).

Estos proyectos de creación de cuencas hidrológicas son consideradas como, los esfuerzos más significativos; y además como los únicos intentos sistemáticos de desarrollar regiones alejadas de la masa central y representan por ende la tentativa explícita de estimular la descentralización económica en México. Estos primeros esfuerzos por establecer la planeación regional en nuestro país son conocidos como de planeación "intrarracional" o al interior de las regiones. Dichos proyectos estaban aislados, es decir, no se enmarcaban dentro de una visión global de un plan definido de desarrollo regional, sino dentro de las características de programas regionales - aislados y particulares.

En consecuencia la aplicación de éstas experiencias a nivel regional, se formulaban y ejecutaban en forma separada de los procesos nacionales de planeación, de por sí también escasos. Al respecto, de los trabajos más profundos realizados sobre los proyectos en cuencas hidrológicas en el país destaca el de Barkin y King ambos investigadores, consideran que dichas experiencias sin duda han contribuido al desarrollo nacional y al desarrollo agrícola e hidrológico regionales.

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

Ciertamente los resultados no fueron los esperados, en primer lugar porque dichos intentos fueron aplicados con un enfoque meramente economicista, es decir, centrado exclusivamente en la idea de inversión que si bien fortalecía la economía nacional en su conjunto, no podrían sostener y desarrollar a la población regional y local en términos económicos y sociales, al mismo tiempo, estos proyectos estuvieron dirigidos desde el centro del país, lo cual implicaba un manejo centralista que desconocía la mayor parte de las veces, las dificultades propias de la región aunado a la carencia de una coordinación con los estados.

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

En este sentido, Barkin y King estiman que "buena parte de la producción agrícola se destinó a través del sistema bancario y del proceso de inversión a ayudar al de-

desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país". 49/

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

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

Por otro lado, es conveniente hacer notar que la función de estos programas regionales en cuencas hidrológicas fue meramente ejecutiva, abarcando muchas actividades por lo que, paulativamente cubrieron diversas acciones sectoriales suplantando también a los gobiernos locales, lo que originó fuertes presiones políticas que llevaron a su disolución en el sexenio 1978-1982 con excepción de la Comisión de Papaloapan y la Comisión del Valle de México, ésta última concentrada a la programación hidráulica básicamente.

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

Paralelamente a la creación de las cuencas hidrológicas se han venido gestando -

en México una serie de acciones consideradas de desarrollo regional. Empero, dichas acciones gubernamentales han sido casi siempre de carácter sectorial; y han estado dirigidas esencialmente a estimular la industrialización y el sector agropecuario desarrollado, ello sin duda influyó notoriamente en la contrastante organización territorial de la población; y las actividades económicas.

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

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

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

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

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

- c) **Créditos a la pequeña y mediana industria.** En 1953 se crea el fondo de garantía a la pequeña y mediana industria, que se proponía explícitamente

te dar preferencia a este tipo de industrias que se establecieron fuera de la ciudad de México y Monterrey.

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

52/

- d) Programa nacional fronterizo. Creado en 1961, dicho programa se limitó a mejorar la situación urbanística de las ciudades fronterizas. Posteriormente, mediante un programa nacional de industrialización de la frontera norte, se establecieron incentivos que tuvieron un éxito aceptable de lograr el establecimiento de maquiladoras norteamericanas en el lado mexicano. Administrativamente el programa termina en 1972, año en que fue sustituido por otro organismo de naturaleza similar.
- e) Parques y ciudades industriales. Este programa tiene como objetivo principal contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdades regionales por medio de la creación y desarrollo de ciudades y parques industriales. Su inicio se puede considerar a partir de -- 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, la primera ciudad construida en México para la localización de industrias. Al respecto, "entre -- 1950-1960 se construyeron 14, de los cuales 12 fueron privados. La localización de éstos, distorsionó completamente los objetivos del programa, pues se localizaron según criterios de mercado. Así, se permitió el establecimiento de 3 parques industriales en el mismo Distrito Federal". 53/

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

III.2 LA TAREA DE INCLUSIÓN DE LA PLANEACIÓN REGIONAL, 1970-1976.

Durante éste período se inicia un proceso que persigue insertar los programas de desarrollo regional, en el proceso de planificación nacional.

Efectivamente, A. Rébora señala que "en el sexenio 1970-1976 se generó un grupo amplio de iniciativas en materia de asentamientos humanos, - acompañados de múltiples disposiciones legales y de la creación de nuevas entidades públicas. Estos esfuerzos pueden calificarse en su conjunto, como el primer intento a fondo del gobierno federal de institucionalizar la planeación regional y de gastar una política nacional en la materia". 547

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

AÑO	ACCIONES DE GOBIERNO
1970	Comisión Nacional de zonas áridas
1971	Plan Nacional de nuevos centros de población
1971	Programa para la planeación de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales
1971	Siderúrgica Lázaro Cárdenas (Los Truchas)
1972	Comisión intersecretarial para el fomento económico - de la franja fronteriza norte y las zonas: y perímetros libres
1971-72	Decretos de descentralización industrial
1965-72	Régimen de maquiladoras
1972	Comisión coordinadora para el desarrollo integral del - istmo de Tehuantepec
1973	Programa integral de desarrollo rural (PIDER)
1973	Comisión coordinadora para el desarrollo integral de Baja California (península)
1973	Ley general de población
1971-75	Comités promotores del desarrollo (COPRODES)
1975	Comisión nacional de desarrollo regional
1975	Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal
1976	Ley general de asentamientos humanos

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

- a) Programa para la promoción de conjuntos, parques, ciudades y centros comerciales. Este programa se creó con el objeto fundamental de promover el desarrollo industrial en localidades, que no fueron las que presentan una elevada concentración con el fin de lograr la descentralización industrial y la disminución de las desigualdades regionales. Hasta 1981 sólo existen -- 533 empresas en operación en todas las ciudades industriales construidas -- por el programa.
- b) Decretos de descentralización industrial (1971-1972): estos decretos fueron establecidos con el propósito de estimular la descentralización industrial, por medio de incentivos fiscales. Para este fin se dividió el país en zonas, las cuales gozaban de ciertas preferencias de acuerdo a su grado de desarrollo.
- c) Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas": este proyecto de desarrollo de la zona costera de Michoacán y Querétaro, se centró en la creación de un polo de desarrollo constituido por una gran planta siderúrgica. El objetivo inmediato fué satisfacer la creciente demanda de acero en el país, pero se planteaba como propósito mediano construir un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente en el consumo de acero. No obstante, los posteriores gobiernos no han dado la continuidad debida, por lo que, su funcionamiento óptimo aún no se alcanza.

- d) Programa integral de desarrollo rural (PIDER): la dirección general y de obras públicas de la Secretaría de la Presidencia, coordinó éste programa - que tuvo como objetivo principal el apoyo financiero para estimular el desarrollo agropecuario: arraigar a la población campesina. Dicho plan en la actualidad continúa en vigencia.
- e) Comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados de la república (COPRODES). Coordinados por el Gobernador de cada entidad federativa, tienen como función general promover el desarrollo socioeconómico en los estados. Funcionan con base en los programas de inversión pública federal a nivel de estados de la república. Adicionalmente, los COPRODES coordinan las acciones de las diversas dependencias del gobierno federal y elaboran planes de desarrollo económico.
- f) Ley general de población: el objetivo fundamental de ésta ley fué el de introducir la dinámica, estructura y distribución de la población nacional dentro de los programas de desarrollo económico y social del gobierno federal. Para instrumentar este objetivo se creó el Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.
- g) Comisión nacional de desarrollo Regional: esta comisión se integra por todos los subsecretarios de estado y los directores de las empresas del sector paraestatal; y es precedida por el secretario de la presidencia. Su función básica es la promoción y preparación de planes de desarrollo en regiones constituidas por dos o más estados del país. Dicha comisión llevó a cabo una regionalización de nueve regiones, con la finalidad de in

introducir la variable territorial en las políticas económicas de naturaleza sectorial, para que existiera congruencia entre las políticas urbano-regionales y las del desarrollo económico global.

h) Ley de desarrollo del Distrito Federal: esta ley señala la necesidad de introducir e implantar un nuevo orden urbano, que sobrepase los esquemas simplistas de los planes reguladores. Se propone buscar un desenvolvimiento integral del Distrito Federal que organice su crecimiento, determinando usos del suelo, reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, regulando la vialidad, el servicio de transporte, etc. Para lograr estos objetivos, se elaboró el plan directo de desarrollo urbano del Distrito Federal.

i) Ley general de asentamientos humanos: este período culmina con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país, en materia de planeación territorial al promulgarse en mayo de 1976, la ley general de asentamientos humanos. Esta ley se propone como objetivo, racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional. Se constituyó en la superestructura legal sobre la cual descansaría la planeación futura del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal.

Sin duda, en ésta etapa se acentúa con mayor profundidad el proceso de desarrollo regional; y se destacan con nitidez las consecuencias espaciales o territoriales del proceso de industrialización, seguido entre las que destacan: la concentración de la población y la actividad económica en las zo-

nas metropolitanas de la Ciudad de México. [principalmente Guadalajara y Monterrey] así como la agudización de los desequilibrios regionales en el resto del territorio nacional.

Con anterioridad mencionamos que, durante este período se intenta insertar la variable regional en los planes nacionales. Ciertamente, surge un campo nuevo de acción gubernamental cuyo cometido es, incorporar la dimensión espacial del desarrollo en la planeación nacional. Se reconoce así que, la estructuración espacial del desarrollo constituye una variable fundamental; y por lo tanto, su incorporación al proceso de planificación nacional, es necesario no sólo para atacar las distorsiones en la ejecución de las estrategias nacionales y sectoriales, sino también, para acelerar y modificar el proceso de concentración territorial del país. Estos esfuerzos que pretenden insertar la dimensión regional o espacial en el proceso de planificación nacional son conocidos como, de planeación regional en escala nacional; o bien de planeación interregional. Todo ello con la finalidad de vincular ambas, para integrar adecuadamente las propuestas nacionales y regionales de desarrollo.

Ahora bien, la cuestión de la vinculación entre ambas planteó un gran problema de carácter metodológico, es decir, anteriormente se habían realizado planes intraregionales divorciados del plan nacional por lo que, se precisó de la construcción de marcos o modelos macroeconómicos en que pudiesen insertarse las políticas nacionales de desarrollo regional; y de organismos de niveles múltiples, con las cuales opera las políticas regionales. Obviamente, éstos organismos creados seguían manejando procesos enteramente centralizados ocasionando que las propuestas globales, sectoriales y regionales estuvieran en conflicto la mayoría de -

las veces, debido a la falta de una integración formal y de fondo entre las estrategias o el plan nacional y regional. Todo ello es explicable; ya que habrá una serie de deficiencias para operar. Deficiencias ocurridas por la carencia de un verdadero sistema de planeación regional en la estructura del estado, por la inexistencia de un proceso continuo de planificación que incorpore las funciones de programación, evaluación y control de planeación regional, la falta de planificadores regionales que participaran en la elaboración de los planes, rigidez en instrumentos técnicos, la carencia de información desagregada y sistemática a nivel nacional y regional; y a la falta de una amplia divulgación de los aspectos relacionados con la planeación y el desarrollo regional.

En consecuencia, a pesar que con la creación de organismos regionales se buscaba la identificación de procedimientos de descentralización de decisiones, no fue posible lograrlo. Al respecto, Pichardo observa: "hasta ahora, la descentralización de la toma de decisiones apareció como un componente pasivo de las políticas de desarrollo regional. Esto significa, que ella ha seguido a los cambios en la importancia económica o en la estructura social de las regiones, pero apenas se usa como un componente activo o estratégico para el desarrollo regional o el cambio social. Primera, porque se sabe poco acerca de la relevancia de la delegación de la toma de decisiones para estimular el desarrollo socioeconómico. La segunda razón es que, a menos que pueda dimensionarse y controlarse adecuadamente, puede hacer peligrar la unidad nacional o conducir a un reemplazo de la autoridad central establecida". 55/

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

Efectivamente, Boisier considera que ha habido errores en cuanto a la aplicación

de ésta en los países latinoamericanos. Estima que, "existen tres errores que han limitado la planificación regional en la práctica: ya que no se respetan los principios, conceptos, ni políticas apropiadas para cada país, un segundo error consiste o más bien surge al conceptualizar en forma autocontenida la vida misma de la cuestión regional, sin vinculación con la vida nacional tanto macroeconómicamente, como sectorialmente de la política regional. Por ello, no se han integrado adecuadamente los propuestas nacionales y regionales del desarrollo; en tercer lugar, la práctica de la planeación regional estuvo basada excesivamente en la economía, lo que condujo a un enfoque unilateral, "economicista" de la planeación". 58/

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

Por lo que respecta a los resultados alcanzados durante éste período, se considera que no fueron los esperados. Así vemos que varios investigadores sobre desarrollo regional en México afirman que, los efectos de gran parte de las políticas regionales del sexenio 1970-1976 fueron diferentes de los objetivos propuestos. Por una parte, se estima que los procesos de concentración espacial de la industria y de la población siguieron ininterrumpidos durante el período; y más aún se acentuaron. Al respecto, "entre 1970 y 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aumentaron su participación en el número de establecimientos industriales — del 32.2% al 34.9%; en la población económicamente activa industrial del 45.6% al 48.7% y en la producción manufacturera del 50.6% al 52.1%". 58/

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

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

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

III.3. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANEACION REGIONAL 1978-1982.

Durante éste período se elaboraron una serie de programas, planes y reformas como instrumentos necesarios para gobernar el país. Los más relevantes fueron: -- la alianza para la producción, el plan mundial de energéticos, el plan global de desarrollo, el sistema alimentario mexicano, el programa COPLAMAR, la reforma -- administrativa, fiscal y política entre otras; se llevan a cabo una serie de cambios en organismos públicos entre los que destaca el cambio de la Secretaría de la --

Presidencia a Secretaría de Programación y Presupuesto, con importantes funciones en materia de planeación.

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

AÑO	ACCIONES DE GOBIERNO
1976	Convenios Unicos de Desarrollo (CUIQ).
1976	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
1977	Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).
1977	Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
1977	Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
1978	Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
1978	Programa de Acción Concertada.
1978	Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.
1979	Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
1979	Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales.
1979	Programa de Dotación de Apoyo a Energéticos.
1979	Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados.
1979	Programa de Infraestructura Comunidades y Parques Industriales Pesqueros.

AÑO	ACCION DE GOBIERNO
1980	Planes Regionales, Estatales, Municipales y la Ordenación del Territorio de Zonas Conurbadas.
1980	Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
1980	Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
1980	Plan Global de Desarrollo.

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

- a) **Convenios Unicos de Desarrollo:** mejor conocidos por sus siglas "CUD", éstos convenios se establecen para coordinar las relaciones del "ejecutivo federal con los gobernadores", de los estados en materia de acciones comunes. Se trata de que ambas instancias atiendan los problemas regionales, por medio del fortalecimiento de las finanzas estatales; y la participación de los gobernadores en las tareas de la planeación del desarrollo. Dichos convenios fueron modificados acogiendo nuevas funciones y pasando a ser actualmente los instrumentos más importantes para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional. Más adelante ampliaremos este punto.
- b) **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas:** ésta Secretaría se constituyó en el eje central del sistema de planeación urbana nacional, pues se encargaría de formular y coordinar la política general sobre asentamientos humanos, esto es, el nivel interurbano (ordenamiento del territorio); y el intraurbano (ordenamiento de la estructura urbana).

- c) Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR): ésta unidad de coordinación funciona — dentro de la Presidencia de la República, en los términos dispuestos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito específico de estudiar, proponer y sugerir la coordinación de las acciones y programas dirigidos a los grupos marginados del país por parte de las dependencias y entidades de la administración.
- d) Comisión Nacional de Desarrollo Urbano: la Ley General de Asentamientos Humanos, constituye el marco jurídico institucional para la planeación y ordenación territorial de la población. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las atribuciones referentes a la elaboración y dirección de la política de asentamientos humanos; y la realización de un plan nacional de desarrollo urbano. Su objetivo es ser el instrumento de elaboración, comunicación y coordinación permanente entre los distintos organismos públicos relacionados con lo urbano-industrial.

Administración Pública Federal: dicho programa considera que, los desequilibrios regionales existentes son provocados en gran medida por la concentración económica en la Ciudad de México. La SAHOP junto con la SPP y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República formularon un Programa Nacional de Desconcentración Territorial. El objetivo fundamental del Programa es, disminuir la concentración geográfica de la Administración Pública Federal; y a su vez, impulsar el desarrollo de los estados mediante la mayor participación del gasto o inversión pública. Para ello, se tratará que las dependencias y secretarías de esta-

do, departamentos administrativos y entidades paraestatales cuyas funciones principales se realicen en una zona geográfica determinada se establezcan en ella y no en la Ciudad de México.

- e) Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAP): éste programa tiene como propósito, desalentar indirectamente el crecimiento del área metropolitana de la Ciudad de México otorgando estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura y equipamiento urbano, a las empresas industriales que se localicen en otras zonas del país. Se establecen tres zonas geográficas para la aplicación de los estímulos:

Zona I.- "estímulos preferenciales"

Zona II.- "de prioridades estatales"; y

Zona III.- "de ordenamiento y regulación".

- f) Plan Nacional de Desarrollo Industrial: en lo que se refiere a la distribución territorial de la industria, dicho plan es audaz en materia de descentralización industrial en el territorio nacional: propone una meta específica, reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción nacional del 50% en 1979 al 40% en 1982.

Al fin de lograr semejante propósito, establece una regionalización en colaboración con la SAHOP, para otorgar incentivos fiscales y descuentos en la compra de combustibles industriales. En este sentido, es conveniente señalar la opinión de G. Garza al señalar que "en dicho plan se establece un conjunto de más de 20 zonas de estímulos preferenciales en 119 municipios. —

que comprenden al rededor de 40 ciudades importantes dentro del sistema urbano-mexicano, prácticamente se diluye una región preferencial tan vasta en una política de descentralización concentrada". 62/

El mismo Garza considera que, ya se demostró en innumerables ocasiones la escasa importancia de los estímulos fiscales de este plan, son equivalentes a los establecidos en el decreto de estímulos fiscales de 1972 que, como se sabe, no modificó en ningún grado la tendencia a la olavada concentración territorial de la industria en México". 63/

g) Plan Global de Desarrollo (1980-1982) (PGD): éste plan establece cuatro objetivos generales:

- 1.- Fortalecimiento de la independencia de México como nación democrática:
- 2) Creación de empleos y mínimos de bienestar para la población:
- 3) Promover el crecimiento económico, alto, sostenido y eficiente:
- 4) Mejorar la distribución factorial, familiar y regional del ingreso. Se plantea que el gasto y la inversión pública federal serán, el factor determinante para alcanzar las metas anteriores. En lo referente a la política regional en PGD, la estrategia de desarrollo a nivel urbano-regional debe crear las condiciones necesarias para lograr el crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos.

Con el gobierno actual se señala que "se relaciona el desarrollo económico y social con el espacio nacional, de manera integral". De tal manera, se intentó modificar los flujos migratorios, de urbanización y de localización industrial estimulando el crecimiento hacia las costas y fronteras en una estrategia de "desconcentrar con-

centrando".

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

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

Los objetivos específicos de la política regional y de desarrollo urbano del PGD son:

- a) Promover el crecimiento regional y equilibrado y un desarrollo armónico del sistema de ciudades;
- b) Fortalecer el federalismo y establecer una estrecha colaboración y coordinación entre la federación, los estados y sus agencias de fomento y desarrollo;
- c) Inducir el crecimiento de regiones que requieran condiciones especiales de desarrollo;
- d) Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población;
- e) Propiciar condiciones favorables, para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano;

f) Encausar a la gran población rural dispersa al fortalecimiento de ciudades medias para evitar los flujos migratorios a las áreas metropolitanas; y mejorar y preservar el medio ambiente. Para ello, se proponen las siguientes herramientas:

- 1.- Gasto público en infraestructura orientado geográficamente:
- 2.- Inducción de inversiones adicionales en diversos sectores a través del efecto acelerador del ingreso:
- 3.- Aceleración bruta de capital fijo gubernamental para expandir la industria paraestatal en áreas estratégicas principalmente energéticas, petroquímica básica, siderúrgica y fertilizantes:
- 4.- Utilización del poder de compra del estado:
- 5.- Incentivos fiscales para estimular zonas prioritarias:
- 6.- Descuentos en los precios internos del gas natural, del combustible y la electricidad a las empresas que se establezcan en zonas estratégicas:
- 7.- Inducir la inversión privada en ciertas zonas mediante el programa integral para el desarrollo rural:
- 8.- Incrementar la capacidad financiera de los estados y ayudar a los más débiles:
- 9.- Rediseñar el sistema de transporte para apoyar la política de descentralización, mediante la construcción de ejes transversales que articulen las economías de las zonas prioritarias:
- 10.- Desconcentración administrativa a través del programa de desconcentración territorial de la administración pública federal:
- 11.- Convenios únicos de coordinación que fortalezcan la relación con los estados:

- 12.- Realización de planes estatales, para incorporar los diferentes niveles de gobierno:
- 13.- Plan de desarrollo urbano, que se incorpore a la planeación nacional:
- 14.- Regionalización de apoyos financieros y de las compras de las grandes empresas paraestatales.

h) Durante éste gobierno, se transformaron los comités promotores del desarrollo socioeconómico en los estados de la república "COPRODES", en los comités técnicos para la planeación del desarrollo "COPLADES", los cuales se conciben como organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad. Sin dudas, los COPLADES constituyen el mecanismo más importante en la actualidad para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas.

En definitiva, durante éste sexenio se avanzó vigorosamente en el campo del desarrollo regional hasta alcanzar precisamente la institucionalización de un sistema de planeación regional. Con ello, se puede decir que ya se cuenta con un conjunto importante de ideas y metodologías para planificar regionalmente: sobre los alter-

nativos para organizar las fuerzas y los recursos regionales: sobre el modelo y manejo intra o interregionales, sobre la vinculación entre la organización planificada nacional y las oficinas regionales y sobre todo con el reconocimiento de la importancia que cobra la planeación regional en el desarrollo del país. Empero, no se puede ser tan optimista en materia de resultados: pues como reza el refrán entre lo dicho y lo hecho hay un trecho. Es decir, se observa un período muy corto para cumplir los ambiciosos objetivos del PGD sobre todo los de la política regional. Aunado a ello, la crisis económica iniciada desde el verano de 1981 con la caída de los precios de petróleo y posteriormente al cambio de gobierno ya inmerso en una profunda crisis económica; constituyeron barreras que malograron en gran parte el cumplimiento cabal de la política regional.

Por otro lado, es conveniente tomar en cuenta la opinión de algunos investigadores en cuanto a la aplicación de la planeación durante este período. Así vemos, que en esta administración gubernamental fueron elaborados planes regionales - desde arriba sin considerar las necesidades prioritarias de la población, lo cual - representó una grave incongruencia". 64/

Ciertamente, a pesar que se propuso fortalecer la coordinación con los estados y municipios, el peso del centralismo avanzó vigorosamente en la toma de decisiones, así como, en la elaboración de los planes regionales. Además, hubo numerosas y frecuentes medidas de mera extensión de las dependencias federales - en los estados, como fueron la reorganización de las delegaciones regionales de las Secretarías de Comercio, Educación, Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Esta reorganización se hizo con la idea de acercar los centros de tramitación a las capitales estatales. Al mismo tiempo,

muchos aspectos de los Convenios de Coordinación con los estados (hoy CUD), - siguieron ese mismo camino al transferir a los estados la realización de obras de - cidas, diseñadas, programadas y financiadas por la federación. El riesgo de - estos mecanismos dice una importante funcionaria de la Secretaría de Programa - ción y Presupuesto es "que en lugar de fortalecer a las autoridades locales, las - transforman en eficientes agencias del gobierno federal con otro nombre". 65/

Ahora bien, consideramos que los convenios de desarrollo con los estados son el - instrumento de mayor relevancia que vigoriza el esquema federalista, su signifi - cación porcentual en el monto global del presupuesto de egresos de la federación fue mínima. Así lo muestran las siguientes cifras "(0.9% en 1978; 1.1% en 1979; 1.0% en 1980; 0.9% en 1981; y 2.5% en 1982)". 66/

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

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

Por otra parte, los planes regionales elaborados en este período son considerados bastante generales. Así tenemos que el programa de desconcentración indus - trial que constituye el eje, síntesis de todos los objetivos de la planeación regio - nal en México ejemplifica claramente ésta situación. Se propone una estrate -

gia de "desconcentrar concentrando", que intenta ejecutar utilizando como instrumento el gasto público: los estímulos fiscales y los subsidios al consumo de energéticos. Para ello se establecen, como zonas prioritarias, un sinnúmero de municipios sin medidas de control alguno para las zonas a descentralizar. Al respecto, G. Garza nos dice, "esto presenta dos grandes dificultades:

- a) La estrategia de desconcentrar concentrando, es inconsistente con el número de áreas prioritarias; ya que neutralizaría completamente el gasto público como instrumento central de la política; y
- b) La experiencia de otros países demuestra que, los subsidios y estímulos fiscales propuestos son incapaces de conseguir la desconcentración de la industria". 88/

Por lo tanto, se menciona que, "hacia 1982 México ha logrado institucionalizar un sistema de planeación urbano-regional, nada despreciable para incorporar seriamente la dimensión regional en cualquier estrategia de desarrollo económico. Este sistema de planeación, sin embargo, tendrá escasas posibilidades de ser efectivo si no se resuelven las deficiencias técnicas y metodológicas de que adolece". 89/

En definitiva, "la función que ha venido cumpliendo la planificación regional ha sido la de ampliar y profundizar el proceso de planificación incorporando únicamente nuevas variables (relaciones entre estructuras espaciales y procesos de desarrollo); y un enfoque desegregado del procedimiento de planificación (mecanismo de integración de niveles nacional y local y de coordinación intersectorial en la elaboración de estrategias y su ejecución)". 70/

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En esas condiciones, difícilmente la planeación regional podía servir de instrumento para una modificación sustancial del patrón de desarrollo espacial, por lo que, - las formas prevaletentes de ocupación y utilización del espacio, han seguido resultando básicamente de la operación de las fuerzas del mercado cuya tendencia ha sido hacia la concentración de las actividades económicas y de la población en espacios reducidos. Así lo muestra un estudio realizado recientemente por el -- Consejo Nacional de la Población "CONAPO" denominado "Evolución y Perspectivas Demográficas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en el cual - se puso de manifiesto que las medidas oficiales para desconcentrar demográfica y económicamente a la capital del país y su área metropolitana (constituida por 16 delegaciones políticas y 12 municipios del Estado de México), iniciadas desde los años setenta; no han logrado revertir las tendencias concentradoras, pues si - bien en el Distrito Federal han disminuido la fecundidad y la inmigración, ambos fenómenos persisten y se agudizan en los municipios conurbados del Estado de - México. El mismo estudio, señala que "de mantenerse una tasa media anual de crecimiento del 5% en los próximos 17 años, en el año 2000 los capitalinos suma rán 17 millones. Además, de mantenerse dicha tasa la zona metropolitana de - la Ciudad de México, tendrá 35 millones de habitantes al finalizar el siglo; y será la zona metropolitana más grande del mundo". 71/

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

Todo ello nos lleva, a confirmar que se hace necesario que opere cabalmente el -

sistema de planeación regional; y no sean únicamente pronunciamientos estratégicos los que se hagan.

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

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO III

- 48) Barkin, David y Tomothy King. "Desarrollo Económico Regional". (enfoque por cuencas hidrológicas de México). Edit. Siglo XXI, México, 1970. p. 104.
- 49) Barkin, David. "Quiénes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional". op cit., 162.
- 50) Ibidem, p. 104.
- 51) Garza, Gustavo. "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México 1900-1982", en Demografía y Economía, XVII: 2. - 1983. El Colegio de México. p. 163.
- 52) Ibidem, p. 163.
- 53) Ibidem, p. 164.
- 54) Rébora, Alberto. op cit., p. 1181.
- 55) Richardo, Ignacio. "El Análisis Institucional de la Administración Regional". en CIAD, Administración Regional en América Latina. Edit. SIAP. Buenos Aires. 1976.
- 56) Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática, núm. 8, octubre 1983.
- 57) Ibidem, p. 26.
- 58) Lavell, Allan y Luis Unikel. "Bases, Características y Contradicciones de -

la Estrategia de Desarrollo Regional Urbano de México" en Experiencias de Planeación Regional en América Latina, op. cit., p. 316

59) Ibidem, p. 137.

60) Carrillo Arronte, Ricardo. "La Estrategia del Desarrollo Regional en México" op. cit., p. 132.

61) Garza, Gustavo. "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regional en México (1980-1982)", op. cit., p. 167.

62) Ibidem, p. 176.

63) Ibidem, p. 176.

64) Múndez, Silvestre y Nicolás Ballesteros. Problemas y Políticas Económicas - de México II. Edit. Iberoamericana, México 1984, p. 298.

65) Moreno Toscano, Alejandra. "Descentralización, México, Modelo a Desarmar" en El Desafío Mexicano. Edit. Océano, México 1982, p. 187.

66) Ortega Blake, J. Arturo "Federalismo y Programación Regional, en Comercio - Exterior, vol. 32, núm. 11, México noviembre de 1982, pp. 1194-1196.

67) Garza, Gustavo. "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México", op. cit., p. 179.

68) Ibidem, p. 180.

69) Ibidem, p. 180.

70) Bert H. H., Helmsing y Francisco Uribe Echeverría. "La Planificación Regional en América Latina" op. cit., p. 69.

71) Excelsior, viernes 22 de marzo de 1985.

CAPITULO IV :

LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO

DE 1982 A 1988

IV.1 MEDIDAS PUESTAS EN MARCHA EN EL PERIODO 1982-1986, PARA -
COMBATIR LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

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

El presidente electo expone que, la gravedad de la situación económica -- obliga a planear con decisión, orden, racionalidad y perseverancia el desarrollo del país; y que de eso dependerá el futuro nacional.

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

Así tenemos que, el artículo 28 Constitucional nos señala "el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Para ello el estado considera que, "el sistema nacional de planeación democrática constituye un conjunto articulado - de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades

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

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

No obstante, que la presente Administración gubernamental tiene como objetivo central consolidar su sistema de planeación, nosotros sólo abordaremos aquellas actividades referentes únicamente a la planeación regional materia de estudio de Investigación:

- A) En mayo de 1983, aparece el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, que establece como propósito fundamental la recuperación del crecimiento económico para mantener y reforzar la independencia nacional. El PND establece cuatro objetivos:
- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
 - 2.- Vencer la crisis;
 - 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento;

- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social.

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

- 1 - La reordenación económica mediante el programa inmediato de reordenación económica mejor conocido como PIRE ; y
- 2.- El cambio estructural.

El PIRE, se plantea a enfrentar y resolver la crisis económica que estalló en 1982 y tiene como propósito lo siguiente:

- a) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria;
- b) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y
- c) Recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

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

Ahora bien, en lo que atañe al desarrollo regional el PND en su apartado de política regional considera que, la centralización se ha convertido en una grave limitante para la resolución de nuestro proyecto nacional. Se menciona que, "las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en un obstáculo que distorsionan la democracia, profundizan las desigualdades e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país". Además, "la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, ad--

ministrativa y cultural como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización".

En éste sentido, el gobierno actual estima que el medio idóneo para descentralizar la vida nacional viene siendo la planeación regional del desarrollo: ya que, a través de ésta se operará la política regional del PND. Dicha política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional se materializará en las siguientes acciones fundamentales:

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

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

- 1) Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización;
- 2) Freñar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión;
- 3) Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, relativamente independientes de la Ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México; y

- 4) Restringir en forma más estricta la localización de las actividades manufactureras y terciarias en la Ciudad de México; y racionalizar su expansión física.

Para la desconcentración del crecimiento industrial, establece la necesidad de realizar un "esfuerzo de rediseño territorial de la economía hacia ciudades medias a las que se les dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos y nuevas actividades económicas". Para esto, el PND considera ciertas acciones, tales como:

- a) Integrar una red transversal de comunicaciones y transportes;
- b) Descentralizar la administración pública federal;
- c) Crear centros agroindustriales;
- d) La realización de planes estatales de desarrollo democrático;
- e) El fortalecimiento de la autonomía municipal;
- f) La integración del sector industrial; y
- g) Regulación de la tenencia de la tierra, etc.

A lo largo de 1983, algunos estados trabajaron en el diseño y establecimiento de sus sistemas estatales de planeación y elaboraron su ley estatal de planeación, adecuaron la organización de sus COPLADE y formularon sus planes estatales de desarrollo. No obstante, que se han realizado fuertes medidas para consolidar los COPLADE en los estados, se siguen enfrentando aún diversos problemas que implican que exista una adecuada vinculación entre los sistemas nacional y estatal de planeación. Entre otros problemas destacan: diferencias operativas ocasionadas básicamente por la falta de información estadística o de inversión, principalmen-

te la relativa al programa normal; inadecuada coordinación de sus órganos interno, duplicación de funciones con algunas dependencias y organismos federales, insuficiencias de recursos financieros, humanos y materiales; la carencia de la normatividad necesaria y falta de capacitación técnica de nivel estatal y/o municipal. -- Dicha problemática se está analizando con los estados a efecto de proponer soluciones de corto, mediano y largo plazo; para precisar jurídica y administrativa- mente las modalidades de cada sistema estatal de planeación democrática.

- B) Reformas al artículo 115 constitucional, mediante el cual se asignan mayores ingresos a los municipios para que atiendan los servicios públicos que les corresponden, modernicen su administración, implanten sistemas para la planeación y consoliden la democratización de sus procesos políticos.
- C) Reformas a los convenios únicos de desarrollo, para otorgar mayor eficiencia al gasto regional reorganizándose internamente los antiguos programas regionales (PIDER, PRI, PROSEC), en una sola modalidad llamada programa de desarrollo regional (PDR).
- D) La ley general de salud precisó, a su vez, la competencia de cada orden de gobierno en ésta materia. La ley faculta al gobierno federal para que celebre convenios con estados y municipios; y haga llegar las presentaciones y servicios de salud.
- E) En materia fiscal, se continuó integrando el sistema de coordinación fiscal.
- F) En lo que se refiera a los apoyos a la planeación estatal, se elaboró el documento "lineamientos para la planeación estatal" cuyo objetivo central es el de propiciar

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

- G) Durante 1983, se descentralizaron los programas de agua potable, los cuales se ejecutan directamente por los gobiernos de los estados.
- H) Se realizaron estudios de carácter propositivo, para coadyuvar a la operación del proceso de descentralización en estados y municipios entre los que destacan: estudios sobre implicaciones laborales de la descentralización en estados y municipios; estudios sobre la evolución histórica de la desconcentración de la Administración Pública Federal a los estados señalando la conveniencia de proseguir con ella.
- I) Con objeto de tener un enfoque y solución global a la problemática que afecta a la ZMCM, se elaboraron estudios orientados a definir el ámbito territorial de planeación "programación" de la zona a fin de dar congruencia a las acciones de programación-presupuestación de los niveles de go-

bierno (federal, estatal y municipal).

J) En los dos primeros años de gobierno, han aparecido una serie de programas que en forma total o parcial se refieren a la problemática urbano-regional. - Ellos son los siguientes:

- 1.- El programa de desarrollo de la ZMCM y de la región centro (octubre de 1983);
- 2.- El programa nacional de desarrollo urbano y vivienda 1984-1988 (agosto de 1984);
- 3.- El programa nacional de ecología 1984-1988 (agosto de 1984);
- 4.- El programa regional de mar de cortés (agosto de 1983);
- 5.- El programa regional del sureste (octubre de 1983);
- 6.- El programa nacional de fomento industria y comercio exterior - - - - 1984-1988 (julio de 1984); y
- 7.- El programa nacional de desarrollo tecnológico y científico (1984-1988).

Aparecieron sin embargo, otros 11 programas que nos presentan la dimensión territorial, siendo necesaria su inclusión. Entre ellos destacan:

- 1.- El programa nacional de alimentación 1983-1988;
- 2.- El programa de financiamiento al desarrollo;
- 3.- El sistema nacional de abastos;
- 4.- El programa nacional de agricultura, entre otros

IV.2 OPINIONES RECIENTES SOBRE LOS AVANCES EN LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO.

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

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

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

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

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

Por consiguiente, se requiere el reconocimiento de que los fenómenos regionales en el territorio están ligados íntimamente a los problemas globales de carácter económico y social. Más aún aparte de reconocerlo, enfrentarlo. Es decir, el modelo de desarrollo seguido por nuestro país desde los años cuarenta ha provocado la agudización de los desequilibrios regionales en México generando un conjunto de contradicciones derivadas esencialmente de la desigual distribución del producto social, de la marginación de amplios sectores de la población, de la creciente dependencia del exterior, de cierto deterioro del sistema político y de niveles considerables de empleo y subempleo. Estas características negativas del modelo se reflejan a nivel territorial en forma de desequilibrios regionales, ciudades perdidas, falta de servicios urbanos, déficit habitacional crónico, caos en el crecimiento urbano, especulación con el suelo urbano, etc. De ahí que una condición indispensable para superar la problemática urbano-regional sea enfrentar las contradicciones reales del sistema. No tratar ello como marco contemplativo en los planes, sino de volver funcional objetivos, acciones y estrategias. De esto se deriva la necesidad de que las estrategias regionales de los planes actuales estén debidamente sustentadas por concepciones teórico-científicas aceptables; y no tan generales, que los diagnósticos de los planes sean más veraces y no tan superficiales; ya que es conveniente explicar las causas de las desigualdades regionales y no tan sólo describirlas como hoy se hace en los planes regionales. Ello con la finalidad de que las acciones puestas en marcha no

sean abstractas sino viables.

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

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

Otro problema teórico importante que está por resolverse es, el referente al conflicto ¿eficiencia o equidad?. Las asignaciones de recursos escasos para expandir las actividades de mayor rentabilidad en zonas metropolitanas (eficiencia) o bien la asignación de recursos con un criterio de equidad significará usar los recursos en las regiones más retrasadas donde el crecimiento económico es menor (equidad).

Tal es el caso de la Ciudad de México o más bien de la ZMCM, a sabiendas de las secuelas negativas que se generan en las grandes aglomeraciones (incrementos en los costos de los servicios mínimos, como el traer agua al Distrito Federal, la escasez de transporte, vivienda, vigilancia, contaminación, etc.), se dice que se seguirá apoyando la ZMCM, puesto ~

que difícilmente se le puede retirar la ayuda creciente a ésta. No obstante, que los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones urbanas de una dimensión tal que sobrepasados ciertos límites; y en tanto continúen su expansión en forma ilimitada, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos financieros disponibles, con la finalidad de mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma satisfactoria posible.

Así, la ZMCM día a día requiere de servicios sociales básicos (vivienda, transporte, agua, medio ambiente, electricidad, teléfono, vigilancia, alcantarillado, etc), además de requerir de un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día más grande, que para su funcionamiento necesita un aparato burocrático cada vez más diversificado y complejo. Entonces, a pesar de los esfuerzos enormes por ampliar servicios en la ZMCM, estos subsistirán, en el sentido de que cada vez se encuentran más saturados, los sistemas y medios de transporte más congestionados, una carencia mayor de vivienda, etc. Todo ello nos indica que en tanto continúe el proceso de expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada; y en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración que la propia expansión de la concentración va generando.

Por consiguiente, habida cuenta de la escasez que padece el país en cuanto al financiamiento "debido a las excesivas pagos por concepto de la deuda externa, la persistente inflación y la austeridad gubernamental", dicha tendencia de hecho implica limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos a las regiones de menor desarrollo. Por lo tanto, mientras se continúa asignando la mayor

parte de los recursos a las grandes aglomeraciones, las perspectivas de crecimiento regional equilibrado seguirán siendo muy limitadas.

Tan sólo se dice que en el Distrito Federal se destina cinco veces más de inversión por parte del gobierno federal que en cualquier otro estado de la república. Por otro lado, siendo el convenio único de desarrollo "CIUD" el instrumento que establece los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales para hacer realidad la descentralización de la vida nacional, constituye aún sólo, una pequeña porción no mayor de 3% del presupuesto de egresos de la federación "PEF". 75/

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

Crear una conciencia nacional, significa el consenso que debe existir en el país, en cuanto a la necesidad y conveniencia de luchar por la disminución de los pronunciados desequilibrios regionales: ya que, tales desequilibrios obstruyen el desarrollo nacional, imponen injusticias a la población afectada en forma directa o indirecta — por ellos, representa además una opción de desarrollo antieconómico, porque margine recursos humanos y naturales inapreciables e involucra altos costos financieros y sociales. En este sentido, es importante hacer notar que si el gobierno está luchando por superar los desequilibrios regionales, es necesario tener en cuenta — que el centralismo no es sólo en términos de poder público, sino también privado por lo que, éste sector tiene que participar más activamente en éste sentido.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO IV

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

Efectivamente, el proceso paulatino de la planificación regional en nuestro país no ha pasado, metodológicamente hablando, del nivel de pronunciamiento estratégico, es decir, enunciados bastante generales en relación — con un patrón de desarrollo estimado como deseable. Al respecto, fue hasta el año de 1982 que nuestro país institucionalizó un sistema de planeación regional. Empero, se considera que dicho sistema de planeación opera con una serie de fallas de carácter técnico y metodológico que será preciso corregir, por otra parte, a pesar de que la presente administración gubernamental pretende descentralizar la vida nacional, las medidas puestas en marcha para cumplir ese objetivo han sido básicamente de carác—

ter jurídico-administrativo. Por otro lado, siendo los convenios únicos de desarrollo el instrumento descentralizador más importante para alcanzar la descentralización nacional, en la práctica los montos destinados para tal fin han sido poco en cuanto a su participación en el monto global del presupuesto federal. Aunado a ello la presente crisis económica que vive el país detiene las perspectivas de crecimiento regional equilibrado.

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

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

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

Se requiere, como dijimos arriba, "consenso" y para ello es conveniente --

transformar el problema regional en un problema político nacional, que esté siempre presente en el centro del debate político de la sociedad, considerando que el desarrollo regional es una condición "sine que non" del crecimiento y desarrollo del país. Posteriormente, crear conciencia que la descentralización de la vida nacional no es una tarea de gabinete soxenal solamente, sino también y sobre todo, un compromiso de nuestra sociedad actual con su futuro.

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

Por otra parte, la provincia o sea, los estados de la república tienen un gran reto, el de aprender a "negociar" con la federación los cambios necesarios para alcanzar la descentralización de la vida nacional.

Queda pues el recurso del método, es decir, la planeación regional como fiel instrumento del cambio.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Barkin, David. ¿Quiénes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional?. - Edit. Setecientos, SEP., México 1972. p. 151
- Barkin, David y Timothy King. Desarrollo Económico Regional. (enfoque por cuencas hidrológicas de México). Edit. Siglo XXI, México 1970.
- Bassols Bataalla, Angel. Geografía Económica de México. (en teoría, fenómenos generales, análisis regional). Edit. Trillas, 5a. ed. México 1984.
- Boisier, Sergio. "¿Qué hacer con la Planificación Regional Antes de Medianoche?", en Revista de la CEPAL, núm. 7, abril de 1979.
- Carrillo Arronte, Ricardo. "La Estrategia del Desarrollo Regional en México": evolución, magnitudes y perspectivas en Memorias del Coloquio Sobre - Planificación Regional. Instituto de Geografía UNAM, México 1972.
- Roland Cordera y Carlos Tello. La Desigualdad en México. Edit. Siglo XXI, México 1984.
- Exceksuir: Viernes 22 de marzo de 1985
- Garza, Gustavo. "Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México (1900-1982)", en Demografía y Economía, XVII: 2. - 1983. El Colegio de México.
- Garza, Gustavo. La Planeación Urbano-Regional en el Marco de la Crisis - (1983-1984). El Colegio de México, noviembre de 1984.
- González Selazar, Gloria. El Distrito Federal: Algunos Problemas y su Planeación. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1983.

- Helmsing Bert y Francisco Uribe-Echeverría. "La Planificación Regional en América Latina", en Experiencias de Planificación Regional en América Latina. (ONU, E/CEPAL/ILPES/G.8)
- ILPES. Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI. - 1976.
- Jiménez Acevedo, Hilda María. La Planeación en México. Tesis Profesional Universidad Iberoamericana. México 1984.
- Méndez Silvestre y Nicolás Ballesteros. Problemas y Políticas Económicas en México II. Edit. Interamericana. México 1984.
- Moreno Toscano, Alejandra. "Descentralización, México, modelo a desarmar" en El Desafío Mexicano. Edit. Océano. México 1982.
- Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación en Ensayo Conceptual. Edit. Edicol. México 1982.
- Ortega Blake, J. Arturo. Planeación la Opción al Cambio. Edit. Edicol. México 1984.
- Ortega Blake, J. Arturo. "Federalismo y Programación Regional" en Comercio Exterior, vol. 32: núm. 11. México, noviembre de 1982.
- Pedro, Fernando. "Introducción a la Problemática de la Política Económica Regional, en El Trimestre Económico, núm. 179. Edit. Fondo de Cultura Económica. México.
- Pírez, Pedro. "Modalidades de Desarrollo y Política Regional en México. - 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología, años XIV vol. núm. 1. - - - enero-marzo de 1983. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México.

- Pichardo Pagaza, Ignacio. "El Análisis Institucional de la Administración Regional", en CIAO, Administración Regional en América Latina, Edit. -- SIAP, Buenos Aires, 1976.
- Rábora, Alberto. "El ordenamiento Territorial y Urbano en México"; Problemas y Perspectivas, en Comercio Exterior, vol. 26, núm. 10, México octubre de 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
 - Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
 - Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
 - Planeación Democrática, núm. 8, octubre de 1983.
 - Sistema Nacional de Planeación Democrática.
 - Presupuesto de Egresos de la Federación 1984.
- Unikel, Luis. "Ensayo sobre Política de Desarrollo Regional en México", en Revista Interamericana de Planificación, vol. 10 núm. 37, México, marzo de 1976.
- Utría D. Rúben. Política de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, Edit. SIAP, Argentina 1972.
- Wloneczek, Miguel S. "Antecedentes e Instrumentación de la Planeación en México", en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI, 8a. edición, México 1974.

I N D I C E

INTRODUCCION		1
CAPITULO I	MARCO DE REFERENCIA DE LA PLANEACION	4
	1.1. Planeación	4
	1.2. Diferencias entre Planeación y Planificación	5
	1.3. Importancia de la Planeación en los países en vías de desarrollo	9
	1.4. Diferencias entre el Desarrollo Regional, la Política Regional y la Planeación Regional	16
	NOTAS BIBLIOGRAFICAS	23
CAPITULO II	LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES LA EXPERIENCIA MEXICANA	25
	II.1 Elementos Teóricos sobre la Región . sus Tipos y los Desequilibrios Regionales, como Base de la Planeación Regional	25
	II.1.1 Varios Conceptos de Región y sus Tipos	25
	II.1.2 Criterios e Indicaciones para Delimitar Regiones	28

II.1.3	Diversas Interpretaciones en Torno a los Desequilibrios Regionales	31
II.2	Generalidades en Torno a los Desequilibrios Regionales en México	37
II.2.1	Origen de los Desequilibrios Regionales en México	37
II.2.2	Algunas Características de los Desequilibrios Regionales en México.	41
II.2.3	Situación Actual de los Desequilibrios Regionales en México.	48
	Notas Bibliográficas	51

CAPITULO III

	LA POLITICA REGIONAL UNA ALTERNATIVA PARA CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.	54
III.1	Los Intentos Aislados 1940-1970	54
III.2	La Tarea de Inclusión de la Planeación Regional 1970-1976.	60
III.3	La Institucionalización de la Planeación Regional 1976-1982.	68
	Notas Bibliográficas	82

CAPITULO IV	LA POLITICA REGIONAL EN MEXICO DE 1982-1986.	84
IV.1	Medidas Puestas en Marcha en el Periodo 1982-1986 Para Combatir los Desequilibrios Regionales.	84
IV.2	Opiniones Recientes sobre los Avances en la Planeación Regional en México.	92
	Notas Bibliográficas.	97
	Conclusiones	98
	Bibliografía General	102
	Índice	105