

Elementos de diagnóstico y lineamientos de política para el desarrollo regional

MARIO PESCADOR OSUNA*

El desarrollo regional y las políticas que se han elaborado e instrumentado para alcanzarlo tienen gran interés, dados los logros que permiten, como resultado de la vinculación que tiene que darse con los esfuerzos del cambio económico y social.

Las múltiples investigaciones que se han realizado en torno al desarrollo de las entidades federativas de México, así como a los esfuerzos que se realizan para elaborar un marco de política para el desarrollo regional, se fundamentan en el objetivo de evitar y prevenir que la actividad económica tienda a polarizar y agudizar el desarrollo desigual que todavía caracteriza a las entidades federativas.

Desde un punto de vista, podría decirse que nos encontramos en una etapa de transición entre el desarrollo económico con divergencias interregionales y el desarrollo económico con convergencia interregional.¹

Definir a las regiones como el espacio en el que interactuarán los instrumentos de política económica, nacional y sectorial, ha sido problemático. En el caso de México, en diversas oportunidades se han utilizado distintos criterios generalmente aceptados para definir las regiones: el de homogeneidad, cuya característica principal consiste en seleccionar la región conforme a similitudes en cuanto a conformación del espacio, características físicas, culturales, demográficas, condiciones económicas imperantes, etc.; el nodal, que analiza el marco de influencia que un punto o núcleo ejerce dentro de la región, y

el programático, que se caracteriza por seleccionar la región de acuerdo con sus condiciones político-administrativas.²

El criterio de homogeneidad facilita la elaboración de indicadores sobre características comunes, tales como clima, suelo, lluvia, topografía, hidrografía. Así, por ejemplo, en el caso de las regiones agrícolas, las diferentes áreas se agrupan de acuerdo con indicadores de comportamiento de los cultivos, técnicas y métodos de cultivo y formas de tenencia de la tierra. En la medida en que esos indicadores muestren cierta uniformidad, se podrá delimitar una región.

El nodal combina áreas que dependen de algún centro específico o polo de atracción de la zona. Dado que este criterio constituye, simultáneamente, un medio para delimitar espacios territoriales en regiones, y para analizar la estructura y los flujos económicos intrarregionales, algunos investigadores lo consideran como el más útil para propósitos de política económica.

Por último, el criterio programático aparece como el adecuado para determinar el óptimo, debido a que la región se define con base en un modelo de decisiones de programación lineal que incluye el concepto de espacio territorial.³

En el caso de México es característica la utilización indistinta de los diferentes criterios para planificar el desarrollo regional. Aunque en principio una combinación de criterios es positiva, se generan, sin embargo, problemas y desaprovechamientos cuando dichas combinaciones, lejos de complementarlos, sustituyen a los que en ese momento estuvieran operando.

La experiencia del desarrollo regional muestra que se han

* Subdirector de Investigación Económica de Contabilidad Gubernamental, SHCP. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Planeación Estatal, celebrado en Guanajuato, México, en mayo de 1980. Las opiniones que contiene este trabajo son personales.

1. Véase Albert O. Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

2. MDS, *Regional Planning. An Areal Exercise*, Sharad Gogate, India, 1973, pp. 1-10.

3. *Ibid.*

aplicado criterios nodales para estructurar políticas de desarrollo para las diferentes regiones; empero, en épocas posteriores, en esas mismas regiones se ha utilizado y aprovechado el criterio de homogeneidad. El empleo innecesario de políticas instrumentadas de acuerdo con un criterio implicó la eliminación de las elaboradas con el otro. En los casos en que dos o más criterios se han aplicado simultáneamente, se observa el predominio de uno, o la inoperancia de todos, en razón a la mayor o menor fuerza de sustentación de cada uno.

A partir de 1947, tomando como modelo el elaborado para el Valle del Tennessee, surgieron en México diferentes comisiones de cuencas hidrológicas:⁴

- Del Papaloapan (enero de 1947)
- Del Tepalcatepec (mayo de 1947)
- Del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (noviembre de 1950)
- Del Río Fuerte (junio de 1951)
- Del Grijalva (junio de 1951)
- De la Cuenca del Río Pánuco (1959)
- Del Río Balsas (1960)

En su oportunidad, la creación de estas comisiones se consideró como una política vital para el desarrollo regional del país. La definición de las regiones se hizo con base en el criterio de homogeneización, en cuanto se pretendía elevar los rendimientos agrícolas.

Generalmente, este es el criterio que se aplica al establecer las comisiones hidrológicas. Ello, a pesar de que también haya un segundo propósito: la creación de polos de desarrollo a lo largo de su área de influencia, en virtud de la riqueza que generan e inducen las cuencas, tales como presas, canales de riego, obras de contención, revestimiento de canales, sistemas de aspersión, pozos profundos, conservación de suelos, construcción y mejoramiento de caminos vecinales, edificación de escuelas, campañas sanitarias, urbanización de poblados, y generación de energía para el establecimiento de industrias.⁵

A partir de 1971 el criterio nodal, o de polaridad, parece tener preeminencia en la elaboración de políticas de fomento del desarrollo regional. A los polos nacionales de equilibrio se les otorga el carácter de un problema de ponderación calculada.⁶ Se acepta promover conscientemente nuevas áreas metropolitanas y estimular el crecimiento de otras, como medida de equilibrio ante el espejismo de la capital federal y bajo la concepción de que definen el espacio geográfico determinado de una metrópoli cuya concentración demográfica provoca el crecimiento industrial y de otro tipo, que

4. Véase Ifigenia M. de Navarrete y otros, "Descentralización económica y desarrollo regional en México", en *La economía mexicana: coyuntura y perspectivas*, 1er. Congreso Nacional de Economistas, Colegio Nacional de Economistas, México, 1974, pp. 461-465.

5. *Ibid.*

6. Véase Luis E. Bracamontes, "El fomento al desarrollo regional", en *El Mercado de Valores*, núm. 35, México, 1971, pp. 565-568.

para subsistir demanda del intercambio de bienes, del traslado de personas y de la comunicación de las ideas.⁷

Se caracteriza también por lo siguiente: aceptación de mayores diferencias específicas que varían, según las regiones, entre el norte y el sureste, y entre las regiones peninsulares, el altiplano y las vertientes del golfo y del Pacífico. Independientemente de esas disparidades, en todas esas regiones hay una o varias ciudades que actúan como metrópolis o polos de atracción, que concentran las actividades y las bases para un mayor desarrollo. Ello implica, así, la necesidad de que se reconozca que los polos de desarrollo desempeñan un papel positivo como generadores e irradiadores de bienestar económico y social.

De acuerdo con la idea de que estos polos son fuente de progreso, y que sin ellos no es posible pensar en el desarrollo futuro, se deriva la necesidad de emprender acciones que estimulen las fuerzas de atracción de diversos polos del país. Con el propósito de aumentar las oportunidades de empleo e industrialización, y de aminorar el desequilibrio regional, se propusieron 14 aglomeraciones urbanas a las que se dotaría y fortalecería de los recursos, infraestructura y servicios que requirieran. Las metrópolis regionales de equilibrio consideradas fueron: Guadalajara, Monterrey, Veracruz-Córdoba-Orizaba, Querétaro-Celaya-Salamanca-Irapuato, Chihuahua, León, Mexicali, Hermosillo, Tampico-Ciudad Madero, Torreón-Gómez Palacio-Lerdo, Mazatlán, Mérida, Oaxaca y Acapulco.

Con el propósito de fortalecer la acción de esas metrópolis se consideró necesario que hubiera otros centros intermedios que difundieran su influencia. Para ello, se definió un segundo agrupamiento, de 28 ciudades, que tuvieron capacidad para desempeñarse como metrópolis intermedias de equilibrio.

Las acciones que posteriormente se emprendieron, por lo menos hasta 1975, conforme a la prioridad asignada al desarrollo regional, se establecieron en su mayoría (no única ni predominantemente) conforme al criterio señalado. De ese modo, la política de desarrollo regional se caracterizó por el impulso a la creación, estímulo y fomento de los polos de desarrollo que trajo consigo el establecimiento de las siguientes acciones,⁸ entre otras:

El polo de desarrollo del istmo de Tehuantepec; la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; la Comisión de Desarrollo Integral para la Península de Baja California; la Submetrópoli Jurica-Benito Juárez, en Querétaro, y los corredores industriales de Jalisco y Mazatlán-Matamoros.

A pesar de las múltiples acciones emprendidas para fomentar un desarrollo equilibrado regional en este período, surgió, sin embargo, otro criterio más para aplicar las diversas medidas: el político-administrativo, a través de la creación de los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes).

Estos nacieron con las ventajas y desventajas que ocasionara, según fuera sustitutivo o complementario de las accio-

7. *Ibid.*

8. Véase Ifigenia M. de Navarrete, *op. cit.*

nes que se realizaran en cada una de las entidades federativas.

La preocupación del desarrollo regional, básico para el desarrollo integral del país, motivó la creación de un nuevo organismo. Se detectó la necesidad de contar con nuevos enfoques y criterios en un sistema de planificación que abarcara todas las acciones dirigidas al desarrollo regional y que permitiera a las entidades federativas lograr equilibrio y congruencia con las necesidades y objetivos nacionales.

Simultáneamente con la reorientación que se le dio a la política de desarrollo regional en el primer quinquenio de los años setenta, desde finales de 1972 se realizaba un proyecto de cooperación sobre desarrollo regional y urbano con el apoyo de la ONU. Este superó, en mucho, el propósito inicial, que consistía en sentar las bases que permitieran elaborar una política de desarrollo regional.

Entre algunas de las características fundamentales del proyecto, del cual sólo cristalizaron algunos elementos,⁹ se pueden mencionar los siguientes:¹⁰

a] El desarrollo de una metodología propia para captar las peculiaridades de la economía nacional en su evolución reciente —y en lo que ésta ha afectado la organización del espacio—, que comprende la distribución territorial de la población, la forma y organización de los recursos naturales, la organización espacial de la economía en general y la ubicación espacial de la infraestructura y de la capacidad de producción, tomando estos elementos en los espacios rural y urbano.

b] Al elaborar el proyecto se eliminaron los criterios de homogeneización, nodal, y político-institucional, porque se consideró que cualquier regionalización de la economía, y por tanto del espacio, debe ser resultado de las investigaciones propias del proyecto, y que en ningún caso se podrían adoptar regionalizaciones anteriores a dichas investigaciones.

c] La utilización de los resultados de las diversas investigaciones realizadas por el proyecto se hizo, fundamentalmente, a partir de una idea central: que la evolución de la economía nacional corresponde, fundamentalmente, a una transformación continua del espacio.

Como se mencionó, algunos elementos de este proyecto habían cristalizado hacia finales de 1975. Se aprecia entonces, de acuerdo con la experiencia, que uno de los problemas principales del desarrollo regional es la falta de seguimiento, a través de las diferentes administraciones, de un criterio de planeación regional.

Se podría afirmar que una razón importante para explicar el desequilibrio regional está en el desaprovechamiento de la experiencia, independientemente de que los logros hubieran

tenido su base en criterios propios, homogéneos, nodales, o político-administrativos. En la actualidad se observa, por lo menos, un par de vertientes que resultan de la utilización de diferentes criterios. Estos tienen su origen, a la vez, en dos concepciones: el primero, la evolución de la planeación regional y urbana;¹¹ el otro, que está estructurado para responder a los lineamientos de política y las prioridades actuales.

Con base en la evolución que representa pasar de un tratamiento de regiones y ciudades aisladas a otro que considera los problemas regionales y urbanos en escala nacional, abordando la cuestión de la dimensión espacial del desarrollo, algunos autores¹² señalan que —si se parte de la suposición de que las condiciones sociopolíticas vigentes permanecerán— en la medida en que los llamados problemas urbano-regionales se agudicen, el Estado mexicano deberá actuar dentro de los límites que el sistema sociopolítico impone, ajustando el actual modelo de desarrollo en sus aspectos espaciales para eliminar o atenuar las secuelas negativas que trae consigo.

Por otra parte, la búsqueda de un marco de referencia que le permita al sector público organizar sus acciones de desarrollo regional y urbano, así como la búsqueda de la racionalización del aparato gubernamental, ha ocasionado la desaparición de muchos de los mecanismos institucionales regionales anteriores.

Como contraparte, se fomenta el desarrollo regional mediante políticas específicas que se engloban en los planes nacionales de desarrollo industrial y de asentamientos humanos.

La definición y demarcación de los límites de las diferentes acciones que el sector público realiza presenta la siguiente problemática: o se integran las acciones bajo un solo marco de política regional o se señalan, bajo otro marco global, las acciones que deberán emprender las distintas entidades del sector público. En caso contrario, las medidas para eliminar el desequilibrio regional tenderán a obstaculizarse entre sí, con las desventajas que esto trae consigo.

La problemática de falta de seguimiento, complementariedad, evaluación y aprovechamiento de las acciones de desarrollo regional que se han originado con base en diferentes criterios de asignación de recursos ha sido apoyada con otro: las regionalizaciones son, en muchos casos, concepciones encontradas. Ello es así a pesar de que para instrumentar las respectivas políticas el marco de referencia tenga que ser de validez incuestionable.

Las regiones pueden ser consideradas como partes de un territorio estructurado en forma objetiva y no dependen del arbitrio humano para existir. También puede decirse que no existen realmente y que sólo constituyen un artificio para estudiar los diversos fenómenos de la naturaleza y de la vida social.¹³ Este es un pensamiento que fundamenta y avala

9. Véase Alberto Rébora, "El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 10, México, octubre de 1978, pp. 1181-1191.

10. Véase Fernando Pedraza, "La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano de México", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, pp. 1399-1405.

11. Véase Alberto Rébora, *op. cit.*

12. *Ibid.*

13. Véase Angel Bassols B., John Friedman y William Alonso, en Claudio Stern, (ed.), *Las regiones de México y sus niveles de desarrollo socioeconómico*, El Colegio de México, 1973, pp. 11-29.

gran número de regionalizaciones que se aplican en torno al desarrollo regional.

Las diversas regionalizaciones responden a distintos objetivos. Entre las principales figuran:¹⁴

- En 1930 la Dirección General de Estadística de la antigua Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, dividió al país, con fines de recolección estadística, en cinco zonas.

- En 1936 el Departamento de Economía de la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, dividió el territorio nacional en 37 regiones, agrupadas en cinco zonas económico-agrícolas.

- En 1946 la Dirección General de Estadística realizó otra clasificación; en 1959, volvió a hacerlo, con base en entidades y distritos económico-agrícolas.

- En 1958 la Secretaría de Economía y el Instituto Mexicano de Investigaciones Industriales realizaron una regionalización para el diagnóstico económico regional.

- En 1963 la Secretaría de Agricultura y Ganadería llevó a cabo otra división regional en torno a la geografía agrícola de México.

- En 1964 la Comisión Nacional de Salarios Mínimos dividió al país en 111 zonas geográfico-económicas.

La Dirección General de Planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos consideró 12 variables económicas, sociales y de infraestructura para elaborar un índice de desarrollo socioeconómico:¹⁵ producto bruto por habitante; participación del sector industrial en el producto estatal; empleo en el sector industrial en relación con la PEA total; índice de capitalización agrícola; proporción del área de riego con respecto a la superficie total de labor; consumo de energía eléctrica por habitante; consumo de gasolina por habitante; mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos; consumo de azúcar por habitante; porcentajes de viviendas con servicios de agua potable; porcentaje de población que usa calzado, y porcentaje de población que sabe leer y escribir. Con base en este índice se procedió a regionalizar el país en cuatro niveles de desarrollo: alto, medio, medio-bajo y bajo.

En 1975, con fines de realizar una programación económica y social, regional y estatal, se dividió al país en diez regiones. Los nombres bajo los que se agrupó la totalidad de estados y el Distrito Federal son: noroeste, norte, noreste, centro norte, centro Pacífico, centro, centro Golfo, Distrito Federal y área metropolitana, Pacífico sur y peninsular.¹⁶

En la anterior regionalización no se seleccionó explícita-

mente a ninguno de los elementos y criterios tradicionales. En cambio, se trató de combinarlos de la mejor manera. Desafortunadamente, dicho propósito no fue alcanzado en forma satisfactoria.

En 1976 se elaboró un esquema de regionalización en el que se consideraba la cuenca hidrológica como la unidad de planeación más adecuada y como la condición necesaria para el desarrollo regional. Además, el criterio general de cuenca hidrológica, usado para definir las unidades regionales, se complementó con la incorporación de por lo menos 25 variables correspondientes a los indicadores físicos y socioeconómicos siguientes:¹⁷ precipitación; escurrimiento generado; escurrimiento disponible; áreas planas; suelos aptos para la agricultura; índice de comida; disponibilidad de aguas subterráneas; contaminación potencial; daños por avenidas; necesidad de drenaje; necesidad de riego; riesgo de erosión; densidad de población; migración 1950-1960; migración 1960-1970; índice de pobreza de la PEA total; índice de pobreza de la PEA rural; ocupación agropecuaria; ocupación industrial; importancia del riego; importancia de la ganadería; nivel de educación; grado de nutrición; servicios de agua potable, y grado de urbanización.

Con base en estos puntos se dividió al país en cuatro zonas: Pacífico norte y centro; norte; centro y golfo y sureste. En conjunto, las cuatro zonas comprenden 13 regiones y éstas, 103 subregiones.

En lo que puede entenderse como un esfuerzo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos por establecer un esquema único, se fortaleció el de regionalización predominantemente homogéneo nodal, analizando todos los diferentes esquemas de regionalización propuestos y usados por diversas dependencias oficiales desde 1940 hasta 1976; asimismo, adoptó elementos de los dos: el propuesto por Angel Bassols en 1967 y el de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional de 1975.

Con todo ello, también en 1976, y con base en el IX Censo Industrial, se elaboró otra regionalización para presentar la producción manufacturera por rama de actividad y por región con cifras de 1970. Dicha división agrupa los estados en cinco regiones, a saber:¹⁸ región I, Distrito Federal, estado de México, Puebla, Morelos Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro; región II, Jalisco, Colima, Guerrero, Guanajuato, Michoacán; región III, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit; región IV, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, y región V, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Campeche, Quintana Roo.

En 1977, el Banco Mundial agrupó a los estados y el Distrito Federal en seis regiones: noroeste; centro-norte; noreste; suroeste; central, y sureste. Esta regionalización difiere de la inmediata anterior en la ubicación de los estados de Guanajuato y Nayarit.

14. Véase Claudio Stern, *op. cit.*

15. Véase Ignacio Aguilar, Arturo Lamadrid y Martín Luis Guzmán Ferrer, "Desarrollo socioeconómico comparativo de las entidades del país (1940-1970)", en *Comercio Exterior*, vol. 22, núm. 3, México, marzo de 1972, pp. 255-265.

16. Véase Comisión Nacional de Desarrollo Regional, *División regional del país*, Secretaría de la Presidencia, México, 1975, pp. 1-6.

17. Véase, para mayor detalle, Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Documentación del Plan Nacional Hidráulico, regionalización e indicadores regionales*.

18. Véase, para mayor información, "El desarrollo regional", en *México 1976. Hechos, cifras, tendencias*, Bancomext, México, 1976, pp. 129-141.

Uno de los últimos avances logrados en esta materia es la definición de zonas geográficas delimitadas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales. El campo de acción es amplio, en cuanto que para los objetivos que motivan el establecimiento del Decreto, el país se divide en tres zonas que comprenden un total de 321 municipios o subregiones.

Conviene señalar que, a pesar del esfuerzo realizado en 1976 por integrar una sola regionalización para el país, esto no fue posible.

Aunque sólo se han mencionado las regionalizaciones más importantes, el resultado parece ser el mismo en todos los casos. Esto es, las regionalizaciones responden a tantos criterios y objetivos como se requieren. En consecuencia, surge la siguiente pregunta: ¿es éste el marco bajo el cual deberá promoverse el desarrollo regional? La respuesta es sí. Se deberá continuar de esta manera mientras no se establezca una sola regionalización que permita incorporar las acciones que se requieran para el fomento de la industria, el transporte y las comunicaciones, la migración, el aprovechamiento de recursos humanos y naturales existentes, las inversiones productivas o de bienestar social, en general, para aplicar los instrumentos de política económica que, señalados en un marco global de desarrollo regional, permitan concertar la acción de los sectores público, social y privado, para alcanzar el desarrollo regional preestablecido por las condiciones existentes y que se desearan cambiar.

La descripción general de las diversas regiones se ofrece en el anexo.¹⁹

Dadas las características del comportamiento de los diversos sectores, especialmente el agrícola y el industrial, no sorprende el desequilibrio de la actividad económica del país. La región central y los estados de Nuevo León y Jalisco representan lo que podría llamarse el eje de la economía, debido al desarrollo alcanzado, a pesar de que incluya entidades federativas de relativo atraso.

Desde el punto de vista de los grandes agregados, podría calificarse al norte del país como zona de desarrollo, aunque actualmente sea menor al de la zona centro. El sur podría catalogarse en general como área de lento crecimiento.

La mayor intensidad de las actividades secundarias y terciarias diferencian la zona central (junto con Nuevo León y Jalisco) de la zona norte, cuya actividad se fundamenta principalmente en la agricultura. La zona sur es de economía tradicional.

Las actividades agrícolas de la zona norte se diferencian de las de la zona sur en que mientras aquella concentra inversiones en riego, lo que proporciona altos rendimientos por hectárea, la segunda realiza básicamente cultivos de temporal, con grandes deficiencias tecnológicas.

19. Para una mejor comprensión y análisis detallado de los resultados del modelo, véase, SPP, Dirección General de Programación Regional, *Marco de política regional*.

En los estados de la zona central se encuentran los altos estratos de ingreso, como resultado de la economía moderna que los caracteriza, a diferencia de los del sur, que tienen bajos niveles de ingreso, en razón a su economía tradicional. Esta apreciación no descarta que entre los estados que integran una misma zona haya diferencias importantes; así, en la zona norte y centro existen áreas de relativo bajo ingreso y lento crecimiento y en el sur hay zonas de niveles elevados de ingreso y alto crecimiento.

Al respecto, resulta interesante apreciar la fuerte correlación entre los niveles de ingreso y distribución del ingreso. De ese modo, cuando el ingreso se genera en los sectores modernos hay una mejor distribución. Esta situación, que data de mucho tiempo atrás, pudo haber sido originada por la aplicación de medidas tomadas en el marco del desarrollo regional. La primera corresponde a las inversiones en proyectos de irrigación, llevadas a cabo básicamente en los estados de Sonora y Sinaloa. La segunda es el programa de desarrollo de la industria fronteriza, establecido a partir de 1967, y que en el decenio pasado ya había producido algunos resultados significativos. La última se refiere a la política de creación de infraestructura del Gobierno federal. Hay que señalar que esas políticas se canalizaron hacia las zonas mencionadas en razón de las externalidades prevalentes, lo cual continuó el proceso hasta entonces observado de acumulación y concentración.²⁰

Esta situación confirma el análisis precedente: la inversión pública no se ha manejado como uno de los instrumentos para promover el desarrollo regional equilibrado sino, por el contrario, como uno que en su oportunidad ha servido para promover polos de desarrollo a costa del desequilibrio en el desarrollo nacional.

Ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico del país, y de distribuir sus beneficios, aunado, hasta épocas recientes, a la falta de un marco para utilizar los diversos instrumentos de política económica para promover el desarrollo económico, no sólo a través de regiones específicas, sino de todas las del país, es obvio que el empleo de esos instrumentos se hubiera encaminado hacia donde ya se sabía que las condiciones permitirían cierta capacidad de absorción y de respuesta.

Esta situación tiende a desaparecer. Actualmente hay diversos trabajos que convergen a un mismo fin, como el establecimiento de criterios para la utilización de la inversión pública y otros instrumentos de política económica. La racionalidad de las inversiones productivas debe vincular la disponibilidad de recursos naturales con las externalidades positivas de cada región y de cada estado.

Una preocupación inmediata para la política regional es el sistema portuario nacional, que incluye a Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Coatzacoalcos, Ensenada y Tampico. Con el objeto de que la carencia de externalidades en comunicaciones y transportes no obstaculicen la diversificación pro-

20. BIRF, *The Economy of Mexico*, vol. II, Washington, 1973, pp. 17-102.

ductiva de estos puertos, sería conveniente vincular Lázaro Cárdenas y Salina Cruz con el norte, Bajío, centro y golfo del país, y crear una mejor red de comunicaciones desde estos puntos hacia los estados del sur.

Por otra parte, una estrategia regional-urbana permitiría apoyar ciertos centros importantes, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y con las opciones que cada uno de aquéllos ofrezca para el desarrollo regional.

Con la excepción de Guadalajara, la estrategia regional-urbana no puede considerar, ni fundarse, en los centros más dinámicos del país, ya que así se estaría insistiendo en reforzar el desequilibrio regional. De ahí que, con la excepción de considerar una ciudad de primera jerarquía, como es Guadalajara, la estrategia de desarrollo regional-urbana podría apoyar sin problemas los siguientes seis centros de población: Ciudad Obregón, Torreón y San Luis Potosí, como centros regionales, y Saltillo, Querétaro y Puebla, como centros satélites de metrópolis que permiten una política de descongestión.

Conforme a la estrategia regional-urbana, esos centros deberían tener una tasa de crecimiento industrial más alta, y un gran desarrollo del sector servicios. En efecto, Saltillo, favorece la descentralización de Monterrey, y Querétaro y Puebla la de la ciudad de México, sin que las perjudiquen mediante la generación de deseconomías.

Por su parte, Ciudad Obregón, Torreón y San Luis Potosí, funcionarían como centros regionales para fortalecer la dinámica de la región noroeste, desincorporándola de la economía fronteriza e incorporándola a la nacional, la primera; a través del reforzamiento de un punto central interregional, la segunda, y para aliviar al Bajío del fuerte crecimiento industrial y demográfico que actualmente tiene, la tercera.

La estrategia regional-urbana así concebida considera un subsistema en el noroeste, con siete nexos ferrocarrileros importantes, y una relación entre los subsistemas y los nexos que permite concebir nuevos ejes de desarrollo a corto plazo.²¹

Con ello se da pauta para generar las condiciones adecuadas de eficiencia que requiere el proceso del desarrollo e industrialización regional y se logra, asimismo, un cierto grado de concentración en puntos estratégicos definidos con base en la racionalidad y las externalidades existentes. Se trata de aprovechar, en dichos centros satélites y regionales, las economías externas existentes, que de alguna forma constituyen un elemento que atrae las inversiones.

Adicionalmente a la relación entre los subsistemas y los nexos ferrocarrileros, se pueden dar otras medidas complementarias. La creación de infraestructura industrial y el otorgamiento de subsidios a los energéticos debe ser muy selectivo, a fin de que dichas acciones se orienten realmente a las localidades definidas por la estrategia regional-urbana,

21. Véase, para una mayor comprensión y análisis de los puntos que se mencionan, SPP, Dirección General de Programación Regional, *op. cit.*

de tal forma que sean éstas y los puertos industriales, los mayores beneficiarios de dichas medidas.

Como respuesta a la experiencia que muestra que los actuales centros industriales continuarán ejerciendo un considerable poder de atracción para la instalación de nuevas industrias y la ampliación de las existentes,²² sería conveniente, como medida complementaria, implantar medidas que desalienten la instalación de nuevas industrias en dichos centros industrializados.

La utilización de instrumentos de política económica, como gasto público, precios, fiscales, salarios, energéticos, etc., puede ser determinante para tal propósito. Sin embargo, su acción deberá orientarse hacia aquellos problemas que en forma particular enfrenta el desarrollo regional.

Tómese como ejemplo lo siguiente: en los estados tradicionalmente expulsores de población habría que establecer una política agresiva de aumentos salariales, de tal forma que se cancelara el diferencial que presentan con respecto a los estados que atraen población, siempre que se hubiera determinado que el motivo de la expulsión es dicho diferencial y que los aumentos tuvieran correspondencia con el aparato productivo de cada uno de ellos. En caso contrario, podrían generarse problemas de otra naturaleza, como evasión del salario mínimo, desempleo o aumento de las expulsiones.

Si las expulsiones proceden de las áreas rurales, la elevación de los salarios mínimos en el campo podrían aminorarlas. Para los casos en donde se aprecia la influencia de los tres niveles de gasto público, procedería dar un fuerte impulso a la inversión, a fin de retener a los migrantes potenciales. Para aquéllos en los que se deseara desconcentrar la actividad, procedería que los futuros crecimientos de la acumulación de capital estuvieran por debajo del crecimiento que ésta tuviera en los estados expulsores, o bien por abajo del crecimiento medio nacional.²³

En general, el desarrollo equilibrado entre las regiones y entre los estados de la Federación, presupone el profundo conocimiento de las particularidades de cada uno de ellos. También, la adaptación de esquemas generales a cada uso concreto.

ANEXO

La *región del noroeste*, integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, se caracteriza por la alta inversión realizada en proyectos de riego. Es la de mayor índice de agricultura intensiva en capital, concentra actividades manufactureras, la inversión pública

22. Véase Enrique Hernández Laos, "Economías externas y el proceso de desconcentración regional de la industria en México", en *El Trimestre Económico*, vol. 47:185 (1), México, enero-marzo de 1980, pp. 119-157.

23. Para la detección de los estados en los que pudieran aplicarse políticas como las mencionadas, véase P.A. Reyes Ortega, S. Zúñiga Barrera, J.M. Anchondo, "Comportamiento de las expulsiones de población y algunas políticas para su reorientación", en *Estudio preliminar a nivel interestatal. El caso de México*.

acumulada está por encima de la media nacional y destaca en capacidad de consumo. Es, asimismo, una región con bajos índices en agricultura tradicional y en tamaño potencial del mercado. También tiene una baja densidad de población, aunque en los últimos años haya registrado una elevada tasa de crecimiento demográfico, ya que algunas de sus ciudades se han convertido en polos de desarrollo. Destaca como una de las regiones de mayor importancia económica, con una relativa homogeneidad en los estados que la integran, en la cual el sector agropecuario contribuye en mayor proporción que las otras a la conformación del PIB nacional.

La heterogeneidad de la *región norte-centro*, integrada por los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas, es clara. Es la región más extensa y concentra aproximadamente a una décima parte de la población total. Ocupa el último lugar en cuanto a densidad de población. En la composición del PIB de la región destacan las actividades comerciales y de servicios con 45% aproximadamente; la agricultura aporta 22% y la industria de transformación alrededor de 17%. En Coahuila se concentra la mayor parte del sector industrial, y la inversión pública acumulada es superior a la media nacional. Los otros estados se caracterizan por presentar índices menores y bajas externalidades.

Las actividades predominantes en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, integrantes de la *región noreste*, muestran disparidades en los indicadores económicos de la región, así como con el índice de desarrollo socioeconómico. Esta región tiene gran importancia económica, y en términos generales, sólo la supera la región centro. En los aspectos demográficos y de extensión territorial puede considerarse como de nivel medio. Presenta un grado de especialización de la PEA en el sector industrial mayor al promedio nacional, y los índices observados para capacidad de consumo también se encuentran por encima de la media nacional. Responde significativamente a la inversión pública acumulada y, en razón a estar fuertemente industrializada, así como por las actividades relacionadas con la extracción del petróleo y de petroquímica básica, es de las que más aportan a la conformación del producto interno bruto.

La región *centro-norte*, en contraste con la anterior, destaca por su elevada densidad de población, superada solamente por la centro y la centro-este; asimismo, la PEA remunerada se dedica en poco más de la mitad a labores agropecuarias, en su mayoría de tipo tradicional. De esta forma, las entidades integrantes —Guanajuato, Hidalgo, Querétaro y San Luis Potosí— registran un bajo nivel de desarrollo, ocupando rangos que fluctúan entre los niveles medios. Su aportación al PIB es alrededor de 5%, situación atribuible fundamentalmente a la baja productividad de las actividades primarias, frente a las industriales y de servicios. Aunque a mediados de los setenta la PEA remunerada agropecuaria y la no agropecuaria tenían porcentajes similares, la contribución de dichos sectores al producto regional era desequilibrada: mientras la primera contribuía con 15% aproximadamente, la segunda aportaba el resto. La región tiene externalidades positivas en materia de comunicaciones, aprovechables para el desarrollo industrial. Sin embargo, es en Hidalgo donde se observa una de las tasas más bajas de crecimiento en el sector primario con indicadores menores a la media nacional en capacidad de consumo y en bienestar.

La *región centro-oeste* representa 9% del territorio nacional y 14% de la población total; tiene una densidad de 37.7 habitantes por km², una de las más levadas en el país. Puede decirse que no hay homogeneidad en los estados que la conforman. Mientras que Aguascalientes, Colima y Nayarit destacan en los índices de agricultura tradicional, no lo hacen en los de concentración industrial, de bienestar y de tamaño potencial del mercado. Asimismo, Michoacán es un estado de menor desarrollo en agricultura tradicional, con externalidades menores al promedio en capacidad de consumo, sin externalidades suficientes para generar un desarrollo autosostenido y con niveles de cobertura para bienestar muy por abajo de la media nacional. En cambio, Jalisco refleja índices elevados de especialización de la PEA del sector industrial e indicadores superiores al promedio nacional, en cuanto a concentración industrial y al tamaño potencial del mercado.

La *región centro*, que incluye los estados de Guerrero, México, Morelos y el Distrito Federal, es de las que presenta, con la excepción del primero, índices elevados de especialización de la PEA, y de concentración de actividad económica, que le permite aportar por sí sola alrededor de 40% del PIB nacional. Destaca también por el tamaño potencial del mercado, por una amplia cobertura en el sector bienestar y por presentar externalidades positivas en materia de comunicaciones y transportes.

La *región centro-este*, comparada en cuanto a densidad de población con las otras, ocupa un lugar destacado, aunque presenta diferentes niveles de desarrollo en Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Mientras Veracruz está dotado de vastos recursos naturales y, conjuntamente con Puebla, es de las entidades que tienen mayores índices de concentración industrial, de tasas de crecimiento del PIB, de tamaño y potencial del mercado, en Tlaxcala hay deficiencias en el sector primario y en el sector bienestar, además de que es uno de los seis estados de más baja concentración industrial.

Por su parte, la *región sureste* —Oaxaca y Chiapas— tiene una baja actividad económica, debido a factores topográficos y climáticos, así como por el predominio de la agricultura tradicional y por la escasez de obras de infraestructura. Ello determina una baja productividad de la mano de obra, en especial en el sector primario, que es predominante en la estructura de la ocupación y en el PIB regional. De la PEA remunerada, aproximadamente 70% realiza labores agrícolas. Los dos estados que la forman son los que tienen los menores índices de desarrollo global, con infraestructuras de comunicaciones y transportes deficientes, con bajas capacidades de consumo y muy bajas capacidades de respuesta a la inversión global acumulada.

Finalmente, la *región peninsular*, integrada por los estados de Campeche, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo, tiene una incipiente actividad industrial, escasa población y deficiente comunicación entre ellos y con el resto del país. Abarca 8.4% del territorio nacional y tiene 4% de la población total. Tanto en la estructura de su ocupación, como del PIB regional, muestra un claro predominio de las actividades primarias. □