

# Estudio regional de México

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

## 1. INTRODUCCION

El estudio que sigue es parte de un trabajo más amplio de la Secretaría de la CEPAL que tiende a caracterizar los problemas del desarrollo regional en América Latina. Además es la base de un estudio más amplio que la Subsección iniciará en 1972 sobre la economía regional de México.

Aunque sobre México se han hecho al respecto algunas investigaciones, el tema puede considerarse apenas explorado. En términos generales, los análisis disponibles se refieren a problemas específicos entre los que destacan el aprovechamiento de recursos hidráulicos, la ampliación de las zonas agrícolas y cuestiones relacionadas con el proceso de urbanización.

En consecuencia, desde el punto de vista técnico, estas líneas son apenas un primer intento encaminado a precisar los rasgos distintivos principales del desarrollo regional en México, a identificar algunos de los factores causales más importantes y a apreciar sus perspectivas dentro del marco de la política económica predominante en el país. Debe señalarse de antemano que muchos aspectos sólo se tratan de manera muy general, y que

Nota : Texto de la versión preliminar del estudio de la Comisión Económica para América Latina, Oficina en México, sobre el desarrollo regional de México, CEPAL/MEX/71/28, de 12 de noviembre de 1971.

requerirán estudios más detallados y la elaboración de estadísticas desagregadas al nivel de regiones, estados y municipios.

Una de las principales dificultades para el análisis se deriva de la carencia de estimaciones sobre el valor agregado en cada una de las entidades federativas, como se ha señalado. Por ese motivo ha sido necesario hacer estimaciones que no han permitido pasar de una clasificación de las actividades económicas en seis grandes sectores (agropecuario, industria, energía eléctrica, transporte, comercio y servicios y otros).

Los cálculos estuvieron basados en la información censal disponible y en otros indicadores correspondientes a los años de 1940, 1950, 1960 y 1965. Con las limitaciones anotadas, la investigación podría servir de punto de partida para interpretar el crecimiento regional del país y señalar algunos de los principales problemas que tendrían que resolverse para el reordenamiento espacial de las actividades económicas que persigue la política gubernamental, dentro de los objetivos generales de desarrollo.

## 2. EL PROCESO DE DESARROLLO REGIONAL

El desarrollo regional de México es el resultado de las políticas económicas que a nivel nacional han determinado la evolución

del país en las últimas tres décadas. El actual modelo de crecimiento comenzó a gestarse al final del período revolucionario, en el momento en que la reforma agraria, la nacionalización de la industria petrolera y de los ferrocarriles, y la consolidación de las instituciones políticas, permitieron expandir la demanda interna y aprovechar mejor los recursos productivos.

La eliminación de la estructura latifundista en el campo había favorecido ya el crecimiento de la producción agrícola y promovido la construcción de obras de infraestructura de orientación predominantemente agraria; había revelado al mismo tiempo la magnitud real de la subocupación rural y la insuficiencia de una solución puramente agraria para la resolución de los problemas que el desarrollo del país planteaba.

La segunda guerra mundial, y la escasez de productos manufacturados de importación y la acumulación de saldos favorables en la balanza con el exterior a que la misma dio lugar influyeron igualmente en la estrategia de desarrollo que habría de adoptarse durante los 25 años siguientes.

Estas políticas podrían dividirse en tres grandes rubros: en primer lugar, la industrialización basada en la sustitución de importaciones; en segundo término la irrigación y expansión agrícola y, complementando esas dos políticas, la creación de la infraestructura necesaria para la instrumentación y coordinación de la primera. La industrialización vino a constituirse en esta forma en el pivote sobre el que ha girado el crecimiento económico de México, y con ello, su desarrollo regional.

El proceso de desarrollo mismo se ha ajustado a patrones tradicionales: las industrias se han instalado al amparo de medidas proteccionistas para satisfacer demandas que ya existían en los centros urbanos más importantes y en esa forma se incrementó la ocupación generándose un nuevo ciclo de actividad. Dicho proceso, en condiciones no sólo de subocupación rural sino de altas tasas de crecimiento demográfico ha dado lugar a fuertes corrientes migratorias, en busca de empleo, que se han aglutinado en enormes masas urbanas ofreciendo a la creciente actividad industrial mano de obra abundante y una demanda potencial.

La necesidad de importar maquinaria e insumos intermedios a tasas sin ninguna relación con la expansión de las exportaciones, unida al crecimiento de compras al exterior que son función del incremento del ingreso, crean presiones sobre el balance de pagos que provocan nuevas tendencias a la sustitución de importaciones que poco a poco se extienden a nuevas ramas de actividad.

La expansión industrial orientada al mercado interno ha originado, por su parte, presiones sobre la oferta de productos agrícolas, particularmente de alimentos, cuya demanda crece menos en función de la elevación del ingreso que a causa del crecimiento de la población urbana. Esa demanda, sólo en parte pudo ser abastecida por las regiones agrícolas tradicionales de México, que habían elevado ya sustancialmente su producción en el período 1938-50. El aumento principal de la producción tuvo lugar en nuevas zonas productoras mediante grandes obras de irrigación, que ofrecieran una solución económicamente más atractiva y socialmente menos difícil que la aplicación de una transformación económica y social en las zonas de agricultura tradicional.

A las nuevas áreas agrícolas se les dio en gran medida orientación similar a la de las actividades industriales, es decir,

la sustitución de artículos importados por producción nacional, aparte de impulsarse además las exportaciones.

Para abastecer al mercado interno, particularmente el de los centros urbanos, se amplió considerablemente la red de vías de comunicación, sobre todo de carreteras. Con ellas vinieron a acentuarse no sólo las corrientes de comercio interregional sino los movimientos migratorios y se dio lugar a la aparición de nuevos centros urbanos en los que han proliferado las actividades comerciales y de servicios. En algunos de ellos, donde el volumen de población que reciben crece a tasas muy altas, surgen también actividades industriales, sustitutivas tanto de productos importados como de artículos elaborados en otros centros urbanos.

Paralelamente a la expansión agrícola y a la de las comunicaciones, se llevan a cabo toda una serie de obras de infraestructura en electricidad, abastecimiento de agua, telecomunicaciones, etc., concebidas esencialmente para satisfacer la demanda de los grandes núcleos urbanos, pero que dotan de los mismos servicios complementariamente a las regiones adyacentes a las obras públicas —y a las líneas de transmisión— ensanchándose así el capital social básico en áreas muy extensas.

Este proceso interno de crecimiento ha ido acompañado también de las transformaciones que la demanda externa de bienes y servicios ha ocasionado. Están, por una parte, los artículos primarios —agrícolas y minerales— que se han exportado de regiones que ya lo venían haciendo o de otras nuevas que se han puesto en explotación, sobre todo especializadas en productos agrícolas. Por otra parte destaca el crecimiento de los servicios turísticos, favorecido esencialmente por la afluencia del turismo norteamericano, que experimentan un auge sin precedentes a partir de 1946. Estas actividades derivadas del exterior modifican la evolución de muchas regiones del país, al convertirse en focos de empleo importantes. Como tales, contribuyen a la ocupación generada por las fuerzas internas, en especial en las zonas fronterizas, la ciudad de México y Acapulco, Yucatán y otros centros turísticos.

Para comprender mejor el impacto diferencial que produce el desarrollo en la localización de las actividades productivas, puede dividirse el país en seis tipos de regiones.

1. Zonas urbanas tradicionalmente importantes, donde la demanda favoreció la instalación de industrias sustitutivas de importaciones, y generó efectos de ingreso y empleo que han dado lugar a un proceso acumulativo de demanda-ocupación-migración-demanda (México, Monterrey, Guadalajara).

2. Regiones con alta densidad de población cuya proximidad a las zonas metropolitanas las ha convertido en su *hinterland* natural, por lo que se han instalado en ellas actividades complementarias y se ha intensificado el consumo de los productos que ahí se elaboran. En estas zonas deben distinguirse a su vez: a) las regiones cuya lejanía relativa de las metrópolis les permite cierto crecimiento autónomo, aunque primordialmente ligado a la demanda metropolitana (Bajío), y b) aquellas cuya cercanía tiende a convertirlas en satélites de las zonas metropolitanas o en suburbios potenciales (Toluca, Pachuca y Puebla).

3. Nuevas zonas agrícolas —inicialmente poco pobladas— que abastecen al país de alimentos y materias primas, han ido convirtiéndose gradualmente en polos de inmigración y han dado lugar al rápido crecimiento de centros urbanos donde proliferan actividades terciarias que eventualmente pueden transformarse en focos de generación acumulativa de empleo y demanda (el Noroeste).

4. Regiones que se convierten en abastecedoras de materias primas para la industria nacional por sus recursos naturales. Debe distinguirse en este caso los centros que se expanden directamente en función de dicha demanda, de los que simplemente cambian el destino de su producción de los mercados extranjeros —que abastecían con anterioridad— al nuevo mercado interno.

5. Regiones que atienden preponderantemente la demanda del exterior, distinguiéndose en ellas unas que son exportadoras de productos y otras que están ligadas a la expansión del turismo norteamericano; dentro de estas últimas deben diferenciarse las zonas turísticas propiamente dichas (Acapulco, Yucatán y Oaxaca), y sus rutas de acceso, de las zonas fronterizas que, gradualmente, se han ido transformando en zonas de servicio para las áreas norteamericanas contiguas. En estas últimas se producen corrientes mutuas de bienes y servicios por causa de su unidad geográfica y de las ventajas de complementariedad; han adquirido un carácter semiautónomo no sólo con respecto a México, sino incluso con respecto a los Estados Unidos, que les imprime características propias.

6. Por último, regiones que podrían denominarse marginales, y han permanecido relativamente al margen de las corrientes transformadoras. Entre ellas deben distinguirse a su vez las que, dentro de su relativo aislamiento, han sido y siguen siendo centros cerrados, semiautárquicos, de las que se han mostrado "abiertas" parcialmente a nuevas actividades, sin que las mismas hayan podido imprimirles un nuevo carácter.

Debe subrayarse que la diferenciación geográfica no ha sido consecuencia de una política premeditada de desarrollo regional del Gobierno de México, sino *resultado* de la aplicación de políticas de *alcance nacional* por lo que su pureza tipológica y su ritmo de progreso se han visto afectados en el curso del tiempo, puesto que si las políticas de industrialización, desarrollo agrícola e infraestructura han sido bastante estables, en términos nacionales su aplicación a regiones determinadas ha cambiado notablemente en el curso de los 25 años que se analizan.

Al respecto cabe señalar que la política de industrialización, mantenida a través del proteccionismo y de la sustitución de importaciones, ha sido uno de los elementos más estables del desarrollo nacional, y que esa circunstancia, unida a la característica de la actividad industrial de generar *economías de producción de gran escala*, ha tendido a reflejarse a nivel regional. Las regiones donde se produce el desarrollo industrial son las que crecen a un ritmo más alto y en forma más sostenida durante el período analizado. En ellas se conjugan las economías de escala con la existencia de una demanda creciente que tienden a acelerar la propia inversión urbana y las corrientes migratorias y de hecho se han constituido en los cimientos del crecimiento nacional desde los que se difunden efectos dinámicos a las áreas del *hinterland*, bien en forma de demandas de materias primas o en la de demandas finales de mano de obra, energía y alimentos.

Si se excluye la reforma agraria, las políticas de expansión agrícola se han derivado por lo tanto de las demandas industriales, así como las asociadas a los sectores energía, caminos, y en general a la creación de la infraestructura, beneficiando, sobre todo, a las regiones donde existían recursos naturales y mercados susceptibles de explotarse singularmente en beneficio de los grandes centros urbano-industriales. Por ende, las regiones donde se han localizado estas actividades han tendido a cambiar en el transcurso del tiempo, de acuerdo tanto con sus dotaciones

de recursos como con sus posibilidades de favorecer la continuidad del desarrollo industrial. En otras palabras, mientras las regiones no industriales han tendido a experimentar fluctuaciones en su ritmo de expansión, que han sido determinadas por las necesidades de los centros industriales, éstos han crecido a tasas sostenidas, e incluso crecientes, que han podido mantenerse en la medida en que el crecimiento de las otras regiones y de los centros metropolitanos ha incrementado la demanda de sus productos. Por eso la diferente naturaleza de las actividades regionales se ha traducido en una asimetría de su respectivo crecimiento.

Ahora bien, por la alta tasa de crecimiento demográfico del país y la gran movilidad de la población —que el desarrollo ha hecho posible— la existencia de fuentes de ocupación regional se ha traducido en poderosos flujos migratorios que han tendido a concentrar grandes masas de población en los lugares donde se crean posibilidades de empleo. Esto ha dado lugar al surgimiento repentino de grandes núcleos urbanos que han tendido a convertirse en algunas regiones en centros autónomos de expansión, de carácter regional por lo general pero en ocasiones de tipo multirregional e incluso nacional.

Podría decirse, en resumen, que la política de industrialización ha sido el eje sobre el que han girado las demás políticas gubernamentales desde 1949 y que los centros industriales han sido por consiguiente los focos alrededor de los cuales se han desarrollado las regiones, dependiendo el ritmo de crecimiento de las mismas tanto de la continuidad de las políticas de irrigación y de infraestructura —o de alguno de estos aspectos— como de la intensidad de las corrientes migratorias.

Debe tenerse presente, sin embargo, otro elemento que ha afectado tanto a la política nacional de sustitución de importaciones como a los efectos que la misma ha tenido en una región determinada: la extrema relación que ha existido entre la tasa de crecimiento del país y la balanza de pagos con el exterior. Como es natural, la política de industrialización orientada hacia el mercado interno se traduce forzosamente después de cierto período en una fuerte presión en la balanza de pagos, puesto que el aumento del ingreso interno no siempre puede verse compensado por un aumento proporcional de la capacidad para importar (a través del nuevo poder de compra de las exportaciones); aunque la composición de las importaciones cambie, el coeficiente de las importaciones, después de descender en una primera etapa, vuelve a su nivel anterior o incluso se incrementa, en una segunda, produciendo un nuevo desequilibrio con el exterior, y la tendencia de las políticas proteccionistas a tratar de resolver ese desequilibrio mediante nuevas sustituciones —a medida que se avanza en dicho proceso— va haciendo perder de vista cada vez más los criterios de eficiencia, especialmente cuando el cambio en la estructura interna de los precios no se ve acompañada por un reajuste automático de los tipos de cambio, se hacen cada vez menos atractivas, entonces, las actividades exportadoras tradicionales sin que se dé lugar ni se produzcan nuevas exportaciones derivadas de las actividades que se han iniciado con base en el mercado interno. En el caso de México esta tendencia al desequilibrio se ha visto acompañada desde 1955 por una política de estabilidad monetaria y cambiaría que, a la postre, ha venido a distorsionar más todavía la estructura interna de precios, aunque desde otros puntos de vista tenga ventajas innegables.

Para hacer compatible el sostenimiento de la tasa de desarrollo con la brecha externa que se ha venido ensanchando, ha sido preciso recurrir al endeudamiento externo y, en años más recientes, a medidas de corto plazo que tienden a aislar la

producción y las exportaciones de los movimientos de precios —como lo son ciertas políticas crediticias, de precios de garantía, y de subsidios— cuyos efectos tienen que ser por fuerza temporales porque no afectan a los factores estructurales subyacentes y sólo compensan parcialmente los cambios *continuos* en la estructura interna de precios. Es más, han tendido a congelar parcialmente las ventajas comparativas y a mantener líneas de exportación a niveles de costos que no corresponden ni a la nueva estructura productiva ni a la relación externa de precios. Así, recursos que podrían dedicarse a la exportación se ven atraídos hacia la producción para el mercado interno, y al mismo tiempo, la relación de precios con el exterior impide el desarrollo de actividades de exportación nuevas.

No se pretende afirmar que el libre juego de los precios baste para ajustar las actividades de exportación, pero sí que las medidas de política económica son más eficaces cuando tienden a encauzar dichos cambios —como complemento de medidas selectivas de fomento de la producción— que cuando tratan simplemente de neutralizar las repercusiones de los costos y la competitividad externa.

A nivel regional, las distorsiones del sistema de precios, y su divorcio cada día mayor de las cotizaciones internacionales, ha frenado en algunos casos el cambio estructural que resulta imprescindible para su progreso y se ha constituido en otros en un obstáculo para el sostenimiento de los ritmos de desarrollo. A título ilustrativo puede mencionarse el desplazamiento de ventajosos productos de exportación en los distritos de riego por cultivos de consumo interno (maíz y trigo), así como la pérdida de ventajas comparativas de muchas zonas agrícolas y ciertas industrias localizadas fuera de los principales centros urbanos, a causa de los movimientos desfavorables de los precios del producto final o de los insumos empleados en su elaboración.

### 3. LA CONCENTRACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

#### a] *Análisis por estados*

La observación de la evolución geográfica del producto permite apreciar el proceso de concentración de la producción y pone en evidencia que en unos cuantos centros y actividades se origina la mayor parte del producto interno bruto. Así, el 29 por ciento del valor agregado total que generaba el Distrito Federal en 1940, había ascendido al 36 por ciento en 1965. Las siete entidades de mayor participación que le siguen (Nuevo León, Veracruz, México, Jalisco, Sonora, Baja California Norte y Chihuahua) aportaban casi otro tanto; su participación pasó del 29 por ciento en 1940 al 34 por ciento en 1965. La contribución de las 8 entidades citadas al producto se elevó del 58 por ciento en 1940 al 70 por ciento en 1965.

Los porcentajes anotados indican que el grado de concentración interestatal de la actividad económica ha crecido sustancialmente y, dentro de las entidades más importantes, el liderazgo indiscutible corresponde al Distrito Federal. En contraste, la participación de las 24 entidades restantes, del 42 por ciento en 1940 se había reducido al 30 por ciento en 1965.

Debe tomarse en cuenta, también, que los cambios en la población relativa de las distintas entidades obedece a causas diversas. Así, la elevada participación del Distrito Federal en el producto interno en 1965 tiene su origen en los servicios y en el comercio y las manufacturas (45 y 38 por ciento del total

nacional). El alto ingreso de Chihuahua y Sonora, obedece principalmente al desarrollo de la agricultura comercial, apoyada en grandes obras de riego. Por su parte, el estado de México ha ido adquiriendo un carácter predominantemente industrial (aportó en 1965 el 15 por ciento del producto sectorial) y su participación agropecuaria es también considerable (4 por ciento).

Casos similares son los de Nuevo León y de Veracruz, entidades en las que a pesar del predominio de ciertas actividades (manufacturas en la primera con 10 por ciento, y agropecuarias en la segunda con 11 por ciento), otros sectores alcanzan un peso apreciable en el valor agregado.

También es interesante observar el importante papel que ha representado en el crecimiento nacional la aglomeración, tanto por los efectos de escala debidos a los cambios del perfil de la demanda, como por haber hecho posible la creación de nuevas actividades, dando lugar en esa forma al conocido proceso de causa y efecto entre la demanda y la producción.

La concentración geográfica de la actividad económica ha ido acompañada por la evolución en igual sentido de otras variables sociales entre las que destacan, por su importancia; el crecimiento demográfico natural y las corrientes migratorias; el primero es más elevado en las entidades de mayor actividad económica —debido, principalmente a la baja mortalidad— y se refuerza por la inmigración que reciben al ser polos de atracción de la misma. La fertilidad no parece haber sido alterada todavía por la intensa urbanización ni por los cambios ocupacionales registrados en las décadas recientes,<sup>1</sup> en cambio, de acuerdo con las cifras censales disponibles, la mortalidad por 1 000 habitantes fue de 8.9 en 1965 en las 8 entidades de mayor concentración económica citadas mientras era de 9.5 para el conjunto del país,<sup>2</sup> fenómeno que debe atribuirse por un lado a los niveles de consumo más elevados de que disfruta la población de dichas entidades —acorde con su participación en el producto—, por otro a sus mejores servicios médicos y sanitarios, y a las diferencias en la estructura por edades de la población debido a la migración ya que ésta se presenta principalmente en las edades jóvenes.

También en cuanto a los movimientos migratorios se comprueba una estrecha relación entre la inmigración y la concentración de la actividad económica. Así, por ejemplo, los polos de atracción entre 1950 y 1960 —que poco difiere de la década anterior—, fueron en primer lugar los ocho estados citados, seguidos por los de Colima, Campeche, Morelos, Quintana Roo y Tamaulipas.

El paralelismo entre la concentración económica y la demográfica es sin embargo sólo relativo, puesto que el proceso de cambio de la población resulta mucho menos intenso que el de la aglomeración económica. En efecto, mientras la concentración del producto generado había llegado en 1965 al 70 por ciento en las ocho entidades aludidas, la participación en la población total de las mismas era en ese mismo año sólo del 46 por ciento, lo cual denota la presencia de complejos fenómenos relacionados con los cambios en la estructura de la ocupación, con el peso creciente de los servicios y con la dispersión relativa de la demanda, aspectos que se examinarán más adelante con cierto detalle.

<sup>1</sup> Véase *Dinámica de la población de México*, El Colegio de México, 1970.

<sup>2</sup> *Anuario Estadístico 1964-65*, Secretaría de Industria y Comercio, 1967.

Como es de esperar, existen evidencias de que el consumo ha evolucionado en igual dirección. La información censal de 1960 demuestra que en las ocho entidades de más elevada concentración se registran las mayores proporciones de población mayor de un año que consumen habitualmente uno o más de 4 alimentos seleccionados: carne, pescado, leche y huevos.<sup>3</sup> Así, mientras para la totalidad del país sólo el 76 por ciento de la población los adquiría habitualmente, en el Distrito Federal lo hacía el 92 por ciento y en las otras siete entidades de mayor actividad, el 81 por ciento. A similares conclusiones se llega al examinar otros consumos por habitante de fácil medición como el azúcar y la gasolina.

Desde luego, los niveles de consumo siguen de cerca a los del producto por habitante —que más adelante se examinan—, pero también deben estar poderosamente afectados por el comportamiento y los niveles de precios. Por falta de índices estatales o regionales, dicho fenómeno sólo puede apreciarse indirectamente, por ejemplo, la evolución de los salarios mínimos refleja en parte las diferencias estatales de precios y, en alguna medida, las características locales del mercado de trabajo. Es interesante observar que los niveles de salarios mínimos más elevados se registraron en Baja California Norte, Sonora, Tabasco y Quintana Roo en 1950 y que 10 años más tarde sólo se observaba un cambio de importancia al haber desplazado a ese respecto el Distrito Federal al estado de Tabasco. Los niveles de los salarios mínimos en general presentan la misma tendencia de la de los precios más altos en algunas de las entidades de mayor concentración o donde la relación de recursos a población es muy alta, y también reflejan estructuras distintas de precios, sea por motivo de la lejanía geográfica a los principales centros de producción o bien por circunstancias peculiares, como las que presentan Baja California y Quintana Roo.

Al relacionar el valor agregado estatal y la población, se aprecia en parte el efecto ingreso, aun cuando dicho valor pueda corresponder al producto generado y no necesariamente al ingreso de los factores de la entidad. Además debe considerarse que el consumo se encuentra particularmente deformado por el elevado grado de concentración del ingreso que predomina.

Los resultados son particularmente interesantes a causa de la marcada influencia que ejercen las variables demográficas. En la medida que altos ritmos de crecimiento de la población coinciden geográficamente con tasas diferenciales de expansión económica el hecho matiza considerablemente la evolución del valor agregado por habitante. De acuerdo con este indicador, el rango de las nueve entidades que en 1965 tenían el ingreso por persona más elevado, había experimentado cambios apreciables. (Véase el cuadro A.)

Estados de población numerosa y valor agregado total elevado, como Veracruz y Jalisco, quedan en lugares bastante bajos (12 y 16), y en cambio tienden a ocupar lugar prominente aquellos donde coinciden un alto dinamismo del producto y una población relativamente pequeña, como Baja California Norte, Coahuila y Tamaulipas, donde se han efectuado importantes obras de irrigación y existe algunas veces una base industrial considerable.

La velocidad extraordinaria de crecimiento del valor agregado

<sup>3</sup> El indicador es significativo porque se trata de alimentos esenciales y al mismo tiempo no puede adquirírselos una fracción importante de la población (24 por ciento en 1960).

por habitante en el caso de Baja California Sur, y sobre todo del estado de México, entre 1950 y 1965, se debe a circunstancias diferentes: en Baja California Sur es el resultado de la apertura de tierras de riego al cultivo y de la mayor vinculación con Baja California Norte y con el resto del país, fenómeno que se inicia en la década 1950-60; en el estado de México la razón se encuentra en su acelerada industrialización, consecuencia principal de su proximidad a la ciudad de México.

#### CUADRO A

*Rango de entidades según su valor agregado por habitante*

	1940	1950	1960	1965
Distrito Federal	2	2	1	1
Nuevo León	5	3	3	2
Baja California Norte	1	1	2	3
Baja California Sur	11	8	6	4
Sonora	7	4	4	5
Coahuila	4	7	5	6
Chihuahua	8	9	7	7
Tamaulipas	6	6	8	8
México	29	25	18	9

En cambio, en el retroceso relativo de Colima y de Quintana Roo —que contrasta con el avance de los estados citados—, ha incidido el crecimiento menos acelerado de algunas actividades agropecuarias y la mayor afluencia de inmigrantes.

Las diferencias en el valor agregado por habitante, aparte de su extraordinaria magnitud, revelan una marcada asociación positiva con los índices de concentración de la actividad económica. Así por ejemplo, en 1965 el Distrito Federal alcanzaba el ingreso *per capita* más elevado (12 300 pesos anuales), diez veces mayor que el de Oaxaca (1 148 pesos), cuando 25 años atrás la discrepancia que separaba a ambas entidades era de 13 veces (7 472 pesos en el Distrito Federal y 574 en Oaxaca). Es decir, mientras la concentración de la actividad crece en términos absolutos, la distancia de los niveles relativos de valor agregado por habitante entre las entidades ha ido disminuyendo.

Cabe aclarar que mientras la pobreza de los estados más atrasados no necesariamente es consecuencia de la concentración de la actividad en otras regiones, los niveles de bienestar más elevados que prevalecen en las entidades de alta concentración son, en buena medida, producto de la aglomeración económica.

El fenómeno de la convergencia en los niveles de valor agregado por habitante debe ser examinado con mayor detenimiento. Ya se vio que es estrecha la relación entre este indicador y la concentración de la actividad económica, en el sentido de que las entidades que generan grandes proporciones del producto tienen usualmente un alto nivel de valor agregado por habitante. Conviene obtener, en consecuencia, un indicador del grado de homogeneidad de la distribución geográfica del producto por habitante, para poder apreciar en forma más

rigurosa su evolución en el período 1940-65, y facilitar el establecimiento de algunas comparaciones a nivel internacional.<sup>4</sup>

Los coeficientes correspondientes a México son más elevados, es decir, parece que existe mayor heterogeneidad entre entidades en el producto por habitante que en otros países estudiados, y que México es seguido de cerca en este aspecto por otros países en desarrollo como el Brasil y las Filipinas. También notable es la marcada diferenciación que denota el coeficiente para los Estados Unidos hasta 1930 y la tendencia sistemática hacia la homogeneización en todos los países adelantados, salvo Italia, a partir de ese año. Entre las naciones en desarrollo de la muestra (el Brasil y México), la evolución de los coeficientes sugiere cierta tendencia hacia la homogeneización del producto por habitante, pero a partir de una elevada diferenciación.

Una hipótesis que explicaría este fenómeno en el caso de los países adelantados sería que la concentración inicial se originó en la influencia directa de la mayor productividad de las actividades manufactureras que se inició con la revolución industrial; se produjeron entonces fuertes diferencias en el ingreso por habitante entre las regiones de cada país. A su vez, al iniciarse movimientos migratorios internos y elevarse al mismo tiempo los niveles de bienestar, desarrollarse la demanda de servicios y difundirse la transformación tecnológica a todas las actividades, se redujeron las disparidades de ingreso entre las distintas entidades.

La concentración de la actividad que parece haberse debido principalmente en México obedece, en cambio, a las actividades de servicios y sólo en segundo nivel de importancia a las industriales, añadiéndose la influencia de las nuevas tendencias demográficas a partir de la década de los cuarenta. En efecto, la relativa autonomía que se observa entre las tasas de mortalidad y las variables económicas, especialmente notoria desde mediados de los años cuarenta, parece haber sido la causa del aumento del ritmo de crecimiento demográfico y de movimientos migratorios hacia los centros económicos que registraban mayor dinamismo. Esta combinación de cambios económicos y demográficos, ha venido a influir con el paso de los años en la reducción de las diferencias en el producto por habitante, porque crecieron las entidades concentradoras pero también las periféricas, aunque a paso menos acelerado y con aumentos menos espectaculares de su población.

#### b] Análisis sectorial

i) *Actividades agropecuarias.* Aunque las diferencias del producto agropecuario total y por habitante son notables de unas entidades a otras, es curiosa su homogeneidad dentro de los estados que forman cada una de las regiones.<sup>5</sup> A excepción de

<sup>4</sup> La medida de homogeneidad se efectuó con la expresión :

$$C_p = \sqrt{\frac{i \sum (y_i - \bar{y})^2 f_i}{\bar{y}}}$$

donde  $C_p$  es el coeficiente ponderado (por población),  $y_i$  es el valor agregado por habitante en la entidad  $i$ , y el promedio nacional y  $f_i$  la participación de la población estatal en el total. La mayor homogeneidad arrojaría valores menores de  $C_p$ . (Véase J. Williamson, *Regional inequality and the process of national development*, Economic and cultural change, vol. 13, 1965, y J. Leimone, *A panorama of Mexican interregional growth*, mimeografiado spi, 1970. La gran diferencia entre los resultados de Leimone y los de la CEPAL, para México, refleja la diferencia de la información estadística utilizada, que no altera, sin embargo, el sentido general de las conclusiones a que conduce.)

<sup>5</sup> El grado de concentración se calculó mediante la ponderación de la población total, y no a base de la población activa o la ocupada en el sector correspondiente, a causa de la poca confiabilidad de la información referente a población económicamente activa.

la zona metropolitana, que no sigue el comportamiento general por razones obvias, en las demás regiones los coeficientes de concentración son bajos y han tendido a reducirse con el paso del tiempo, debido evidentemente, a la influencia de dos factores de primera importancia. Por un lado, el notable incremento de la producción agropecuaria nacional, que casi se triplica entre 1940 y 1965 al haber crecido a una tasa anual de 4.4 por ciento, siendo particularmente intenso en la Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas. En ello ha influido el aumento de las superficies explotadas y de los rendimientos y, en las entidades citadas, la ejecución de grandes obras de riego.

No puede pasar desapercibida, por otra parte, la intensa migración que produjo desde las entidades y regiones más atrasadas hacia las de mayor actividad, fenómeno que además de incidir en los cálculos del valor agregado por habitante, ha representado un papel moderador de las diferencias interestatales y regionales, sin dejar de influir también en la expansión de la producción y en la concentración de la demanda en los principales centros de actividad económica.

A medida que fueron efectuándose las grandes obras de riego, acentuándose la mecanización en las zonas de agricultura comercial y poniéndose en práctica las nuevas técnicas de producción, se fueron disminuyendo los coeficientes de concentración intrarregional; pero a la vez se ensanchó la brecha entre las regiones privilegiadas y las atrasadas. Así, desde la década de los cincuenta, la incorporación de nuevos recursos, la acumulación de inversiones básicas y la aplicación de nuevos insumos, determinaron notables cambios en los rendimientos agropecuarios que favorecieron en forma desigual a las distintas zonas agrícolas del país. De aquí la tendencia simultánea de homogeneización intrarregional y de polarización interregional que denota la evolución del coeficiente de concentración. Es de suponer que la segunda de las tendencias anotadas habrá de ir disminuyendo a medida que la tecnificación agropecuaria se extienda a las zonas rezagadas del país y disminuyan las diferencias en lo que respecta a la dotación de infraestructura y de servicios básicos.

ii) *Sector manufacturero.* El período relativamente reciente de desarrollo sostenido de las manufacturas, y las características dominantes del proceso de industrialización, basado esencialmente en la sustitución de importaciones, explican que en este sector se observen los coeficientes más elevados de concentración. Entre 1940 y 1965, el valor agregado industrial se sextuplica, creciendo a una tasa media anual del 7.4 por ciento, y aunque surgen nuevos polos de desarrollo los centros manufactureros principales continuaban absorbiendo una proporción cada vez mayor de la producción. En el primero de dichos años, el Distrito Federal y los estados de México y Nuevo León representaban el 50 por ciento del producto manufacturero; la cifra se eleva al 64 por ciento a mediados de la década de los sesenta con lo cual, en el período analizado resulta que la zona metropolitana expandió casi ocho veces su producción industrial, seguida por las regiones Norte, Pacífico Norte, Occidental y Baja California (que lo hicieron entre 5 y 6 veces), siendo sensiblemente inferiores los ritmos de crecimiento en el resto del país.

Por lo que respecta a la evolución intrarregional, es clara la tendencia hacia la homogeneización dentro de las entidades regionales, sobre todo en el caso de la metropolitana, pero se comprueba una excepción importante en el caso de la región Norte, donde se han profundizado los contrastes. El hecho debe atribuirse a que en Chihuahua el valor agregado industrial por habitante es bajo y poco dinámico mientras en Nuevo León se presenta el fenómeno inverso.

Sobre el comportamiento regional del valor agregado por habitante, actúan dos fenómenos de signo contrario. Por un lado, la centralización de las instalaciones tiende a elevar las cifras en los núcleos industriales más importantes, y por otro, los intensos movimientos migratorios —precisamente hacia esos polos de atracción— producen el efecto opuesto. Con todo, el pronunciado dinamismo del desarrollo industrial ha determinado la elevación sistemática del valor agregado *per capita* en todas las entidades federativas, con la única excepción de la Baja California Norte, donde la afluencia especialmente pronunciada de inmigrantes deforma los resultados.

El cálculo de los coeficientes de concentración del valor agregado industrial por habitante, permite pensar en la presencia de un proceso de homogeneización regional que se prolonga hasta 1950, fecha a partir de la cual las tendencias se invierten para establecer en 1965 una situación comparable a la de principios de los años cuarenta, a ese respecto. Podría suponerse que ese fenómeno se ha debido a los cambios cualitativos experimentados por el proceso de industrialización. Es decir, con anterioridad a 1950 predominaron las inversiones en instalaciones pequeñas dedicadas al procesamiento de productos agropecuarios, a la transformación elemental de minerales y a la elaboración de artículos ligeros de consumo, cuyas exigencias en materia de tamaño de planta y de mercado permitieron cierto grado similar de difusión regional; en cambio, al acelerarse la sustitución de importaciones e iniciarse la elaboración de bienes de manufactura más compleja, adquirieron importancia cada vez mayor la magnitud de los mercados, las economías externas y la dotación de infraestructura o de servicios básicos, con lo cual se produjeron necesidades que llevaron a favorecer la localización industrial en los grandes centros urbanos.

iii) Servicios y comercio. Como es lógico, la distribución geográfica de los servicios sigue muy de cerca a la de las actividades más directamente productivas y guarda estrecha correspondencia en especial con el grado de densidad demográfica de los centros urbanos. Particularmente notable es la concentración en la zona metropolitana, cuya participación en el valor agregado del sector de servicios y comercio parece haber llegado al 47 por ciento en 1965. Sin duda contribuyó a ello, además de lo señalado, el hecho de ser la ciudad de México sede del Gobierno federal y de las empresas financieras, comerciales y de transporte más importantes del país, y a irradiarse desde ella las actividades de todos estos organismos.

En algunas regiones y estados (Baja California, Guerrero y Morelos, por ejemplo), la expansión de los servicios se ha visto influida por el incremento del turismo, y en otras por transacciones como las que se efectúan en la faja fronteriza colindante con los Estados Unidos.

El coeficiente de concentración entre entidades mostró tendencia a la baja en el período 1940-65, aunque la tendencia se modificó en el último quinquenio. Subsisten, sin embargo, desniveles muy apreciables a pesar de la homogeneización a que tiende naturalmente la distribución de los servicios en las diferentes regiones del país.

### c) Consideraciones complementarias

El análisis cuantitativo del proceso de localización de las actividades productoras en el período 1940-65, confirma algunas de las apreciaciones presentadas en el capítulo II. Se observa, como fenómeno dominante, un desarrollo estatal y regional que se adapta sin alteración sustantiva a patrones de comportamiento en los que parece tener influencia secundaria la

política económica dirigida al encauzamiento deliberado de la localización de las actividades industriales. Mucho mayor peso han tenido en ello los estímulos de tamaño y de evolución de los mercados nacionales y el aprovechamiento de economías externas y de escala que —dentro de una estrategia de sustitución de importaciones— favorecen inevitablemente la concentración de la actividad económica en torno a los principales centros urbanos.

No por ello han dejado de observarse importantes avances en el desarrollo de muchas regiones, ni se desconocen las ventajas de la aglomeración, que son indispensables en las primeras etapas del desarrollo industrial y de una serie de servicios básicos.

El crecimiento espacial de la economía en el pasado ha tenido, pues, ventajas e inconvenientes que no son del caso mencionar aquí, donde lo que se pretende es analizarlo para poderlo evaluar en función de los objetivos o estrategias de política que convendría fijar para el futuro.

De las páginas anteriores se deduce en primer término que ha aumentado la brecha que existía entre los estados y las regiones más avanzadas y los menos dinámicos. Entre 1940 y 1965, mientras el producto se expandía diez veces en Baja California y 8 veces en la zona metropolitana, apenas aumentaba de 2 a 3.5 veces en los estados de Yucatán, Oaxaca, Guerrero, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas e Hidalgo. En el resto del país el producto alcanzaba el promedio nacional.

Dentro de las limitaciones impuestas por la inconsistencia de cierta información estadística y por la aplicación —a causa de ello— de métodos de cálculo que no puedan ser muy exactos, lo anterior pudo comprobarse aplicando diversas formas de clasificación regional.<sup>6</sup> Las nuevas estimaciones no alteran el signo de las tendencias principales, aunque modifican la apreciación del ritmo a que se vienen produciendo por resultar en extremo sensibles los coeficientes de concentración a la modificación de las subdivisiones regionales; por otro lado, permiten precisar mejor el resultado de la difusión territorial de las actividades manufactureras.

Como se había observado, el índice nacional revelaba cierta homogeneización intrarregional. Pero al separar el Distrito Federal y los estados de Jalisco y Nuevo León, en el resto del país se da el fenómeno opuesto, de lo cual se deduce, lo mismo que del cálculo de la dispersión del producto industrial en esas tres entidades, que la homogeneización intrarregional ha tenido lugar exclusivamente en las zonas más avanzadas, mientras en el resto del territorio ha habido una creciente polarización de las manufacturas en torno a los núcleos urbano-industriales.

Las fuertes corrientes migratorias han representado, por otra parte, un papel moderador en la reducción de las disparidades de la distribución regional del ingreso. Los lugares más dinámicos de desarrollo han sido polos de atracción para la mano de obra excedente, con lo cual se ha disminuido la presión sobre

<sup>6</sup> Por ejemplo, primero se realizaron las estimaciones excluyendo las tres entidades más importantes (Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León) con lo cual se obtuvieron tendencias más acentuadas hacia la homogeneización intrarregional del valor agregado, y luego se repitieron los cálculos a base de tres grandes zonas (según grado de industrialización), con resultados similares. Se efectuaron además algunos análisis de carácter sectorial. Para el sector agropecuario se eliminó el Distrito Federal, que podría causar distorsiones inconvenientes, e incluso así continuó observándose, aunque atenuado, cierto pronunciamiento de las diferencias entre regiones. Por último se examinó la dispersión del producto industrial, excluyendo el Distrito Federal y los estados de Jalisco y Nuevo León y se llegó a conclusiones similares.

los recursos y el ingreso de las zonas rurales y de las comparativamente más atrasadas. En ese sentido, ha sido menos intenso el proceso de concentración del ingreso *per capita* que el de la inversión física y las obras de infraestructura en las regiones privilegiadas.

#### 4. CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS

En las secciones anteriores se han señalado los factores que parecen haber determinado las tendencias del desarrollo regional de México. La concentración de la actividad industrial y de los servicios en los principales centros metropolitanos ha sido lo más espectacular (particularmente en la ciudad de México) pero se han establecido nuevas zonas agrícolas y se han desarrollado centros urbanos en ciertas zonas periféricas.<sup>7</sup>

La concentración de la actividad industrial es causa de preocupación para el gobierno por los inconvenientes que encierra, y ha dado lugar a proyectos de descentralización industrial que, en términos generales, han sido poco eficaces.

Debe insistirse en que la concentración de la actividad económica en los centros urbanos más importantes es una consecuencia natural de las políticas de industrialización seguidas. La sustitución de importaciones se inició, como era lógico, por los bienes de consumo de elevada demanda que técnicamente podían producirse, y se consumían sobre todo en los centros urbanos; en ellos se instalaron las industrias por esa razón. La ampliación del proceso de sustitución a los bienes intermedios y de capital para abastecer las industrias que se habían establecido con anterioridad se hizo por lo general bajo protecciones arancelarias específicas. Las economías de escala y —lo que es quizá más importante— las economías externas de las industrias instaladas en los centros urbanos (donde existe la infraestructura necesaria, las industrias conexas y complementarias, las autoridades y el aparato burocrático, los núcleos financieros, etc., así como la mano de obra calificada) determinaron por su parte el establecimiento de estas nuevas industrias de sustitución en los mismos lugares en los que se habían establecido las primeras, o en lugares muy cercanos.

Para cambiar este proceso, se habría necesitado una política precisa de industrialización, con orientaciones específicas sobre las industrias que se hubiera deseado establecer, en lugares señalados de antemano por razones específicas, a un costo predeterminado, y para las que se habían programado las obras de infraestructura requeridas, etc. Es decir, se hubiera necesitado disponer de una planificación industrial por sectores de actividad y, como complemento, de una política regional explícita al respecto. Al faltar todo ello, la adopción de medidas esporádicas ha sido insuficiente para contrarrestar las poderosas fuerzas del mercado que han determinado la localización de la actividad económica. Las políticas a nivel nacional que han tendido a favorecer la industrialización, junto con las adoptadas para satisfacer las demandas que la aglomeración urbana creaba,

han fomentado la concentración inducida por la sustitución de importaciones, en vez de disminuirla.

Así, las obras públicas urbanas —pavimentación, drenaje, escuelas, hospitales, etc.— destinadas a satisfacer la demanda de la población metropolitana, incrementan el empleo, el ingreso y la demanda pero también eliminan los rendimientos decrecientes provocados por la aglomeración de la población. De esta forma la diferencia entre el costo social y el privado de la inversión se aumenta en beneficio del empresario privado, quien aprovecha las economías externas que el gasto público acarrea.

Por otra parte, la protección arancelaria crea una asimetría al trasladar parte del excedente del consumidor al productor; aunque este efecto es general para el país, su distribución regional no es homogénea por el efecto-ingreso que generan los centros productores y que tiende a favorecer a las regiones donde el aumento de la ocupación es superior, proporcionalmente, al consumo de los artículos que se hace en la zona.

De esta forma, la doble asimetría se traduce de hecho en un subsidio de los consumidores a los productores y, dentro de éstos, en un subsidio de los asalariados a los empresarios, que en su inversión pagan sólo una parte del costo social que les libra de las deseconomías que ocasionan los rendimientos decrecientes de la concentración urbana y en cambio las beneficia por sus economías de escala.

Debe subrayarse que este proceso de concentración, aparte de ser inevitable, no es un factor negativo en sí mismo. En condiciones de rápido cambio estructural, con una alta tasa de crecimiento demográfico y libre movilidad de la población, la concentración regional es una condición indispensable para el crecimiento industrial, porque sólo en esta forma puede aprovechar las economías de la producción en gran escala que la técnica moderna determina. Pero debe fijarse un límite social político y económico a dicha concentración y buscarse una estructura regional que esté más de acuerdo con lo que la estructura histórica y política del país demanda. Se quiere decir que las tendencias concentradoras del proceso industrial, impuestas por la técnica, deben orientarse y regularse en función de una política precisa de industrialización, en cuyo contexto deben incluirse los lineamientos de una política regional.

Cabe anotar además que la concentración regional incluye tanto el aspecto población como el de localización de la actividad económica; que puede existir concentración de población sin una concentración de actividad económica que le corresponde o que pueden existir ambas paralelamente. Distinguir una de otra y evaluar los efectos respectivos de las mismas es imprescindible para poder determinar la importancia que pueden tener para el desarrollo económico del país.

Una concentración de actividad económica a la que no corresponde una concentración simultánea de población, refleja una distribución de la riqueza nacional más desigual que la coincidencia de ambas. De igual forma, concentraciones paralelas de población y de actividad económica pueden implicar, a largo plazo, el abandono de regiones enteras del país y su eliminación como focos posibles de desarrollo, aunque a base de ello se obtengan a corto plazo mejores efectos sobre los niveles de vida. El análisis detallado de estas tendencias regionales, por población y tipo de actividad, permitirá una valoración más certera del desarrollo regional y el establecimiento de políticas adecuadas para alcanzarlo. En otras palabras, el hecho de que exista una tendencia a la concentración o a la homogeneización, no basta por sí solo para calificar el proceso de desarrollo regional, puesto que tan importante como la tendencia misma es la estructura del proceso, y esta estructura es la que permite

<sup>7</sup> Convendría analizar con más detalle todos estos aspectos, reuniendo información a nivel municipal de las diversas zonas para conocer su evolución a lo largo del período considerado. A falta de esta información se presenta un enfoque más amplio con base en agrupaciones a nivel estatal que puede dar lugar a falsas apreciaciones. La importancia de las regiones metropolitanas (México, Monterrey, Guadalajara) es tal que, a nivel nacional, no cabe una distorsión muy marcada. Es al nivel de regiones específicas donde la división estatal o la agrupación regional, con base en criterios geográficos, prejuzga el análisis y confunde los resultados. Esta deficiencia tratará de corregirse en un estudio posterior cuando se cuente con la información necesaria.



hacer una evaluación del desarrollo a base de la que pueden establecerse políticas regionales adecuadas.

En el caso de México, la concentración de la actividad económica ha coincidido con la concentración de la población, y por esa razón el análisis se ha basado en el aspecto más importante del desarrollo regional: la generación del empleo y el ingreso que es el determinante básico del nivel de vida de la población en las zonas que han experimentado la mayor transformación. Pero deben tenerse presentes, además, los efectos pasivos que esta transformación regional ocasiona y que afectan de manera positiva el nivel de vida de las regiones de menor cambio estructural. Estos efectos se producen en función de la movilidad de la población y, por ende, de la forma en que los recursos existentes se ven afectados por la afluencia o la salida de grandes masas de personas que experimenta una región.<sup>8</sup>

La influencia del factor migración en el desarrollo regional de México ha sido muy grande y por eso si se toman únicamente las tasas de crecimiento del valor agregado total por habitante durante el período considerado, las regiones que han crecido más han sido aquellas donde la emigración ha sido mayor. Es decir, las altas tasas de crecimiento demográfico, regionalmente determinadas por la corriente migratoria, han abatido las elevadas tasas de crecimiento del valor agregado en las regiones de mayor desarrollo. Así, de los ocho estados en que la tasa de crecimiento anual del valor agregado total es superior a la tasa promedio del país (Baja California Norte, México, Baja California Sur, el Distrito Federal, Nuevo León, Morelos, Sonora y Jalisco), sólo no se encuentran la Baja California Sur y Jalisco entre los estados cuya población ha aumentado a tasas superiores al promedio nacional. En forma similar, de los nuevos estados en que el valor agregado se incrementó menos (Zacatecas, Michoacán, San Luis Potosí, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán, Colima y Durango), siete tienen las tasas de crecimiento de la población más bajas, con excepción de Quintana Roo y Colima. Estos siete estados son los que, en forma permanente durante el período, han registrado las tasas de emigración más elevadas, del mismo modo que cinco de los estados que más han aumentado el valor agregado total tienen las tasas de inmigración más elevadas.

No es de extrañar, por consiguiente, que estados como los de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Baja California Sur, generalmente considerados como de menor desarrollo relativo, figuren entre los ochos estados con las tasas de crecimiento más elevadas del valor agregado total por habitante (de 3.17 a 4.5 por ciento anual), mientras estados de gran dinamismo como Baja California Norte y el Distrito Federal, acusen tasas de crecimiento del valor agregado por habitante relativamente bajas (0.8 y 2.4 por ciento respectivamente).

Ahora bien, aparte del factor de compensación que las corrientes migratorias representan en el nivel de vida de las

regiones, deben tenerse presentes otros elementos para llegar a una evaluación más certera del bienestar de la población en cada zona. Por una parte, deben considerarse los efectos que la migración misma produce en la estructura de sexo y edad de la población regional, tanto a corto como a largo plazo. Es evidente que, dependiendo de esta estructura, las necesidades a corto plazo de educación, servicios médicos, asistencia social, etc., afectarán de manera distinta a las regiones y al bienestar de los habitantes de las zonas receptoras de emigrantes. Las áreas de donde proceden estas corrientes migratorias se verán en cambio favorecidas, al disminuir la presión de la población sobre los recursos existentes. De ahí que la presión demográfica en las áreas de atracción tienda a disminuir el nivel de vida, puesto que afecta negativamente a los servicios sociales, en tanto que en las regiones de rechazo, ese nivel tiende a elevarse por la menor presión sobre los recursos. Sólo se neutralizaría esta tendencia en el caso de que el crecimiento demográfico fuera superior a la emigración en las regiones de rechazo, caso que no parece haberse presentado en México, donde todas las áreas del país muestran un crecimiento del producto superior al de la población. Esta mejoría en el bienestar de la población es independiente de la diferencia absoluta que puede existir entre el nivel de los servicios sociales con que cuenta cada una de las regiones; lo único que importa es que los servicios de que se trate existen en todas las regiones. Así, el hecho de que los habitantes que emigran de Oaxaca a Morelos vean aumentar su bienestar por el solo hecho de emigrar, se complementa con el hecho de que, a corto plazo, el bienestar de los habitantes del estado de Morelos habrá de disminuir mientras el de los que permanecen en el estado de Oaxaca aumenta.

Para medir el nivel regional de bienestar es necesario considerar también la estructura de precios relativos de cada una de las regiones. Es sabido que cuanto mayor sea la discrepancia entre el grado de desarrollo de las diversas regiones y menor su grado de comunicación, más grandes serán las diferencias entre las estructuras respectivas de precios relativos y más diferirá la estructura de precios de una región en particular con respecto a aquella que pueda considerarse —por su homogeneidad— la estructura media de precios del país. Estas diferencias de precios tienen un doble efecto; por una parte obligan a la ponderación del valor agregado regional por diferentes índices de precios, y por otra constituyen un buen indicador del grado en que las diferencias en las tasas de crecimiento regional —independientemente de los efectos compensadores de corto plazo que existan— han afectado, estructuralmente, al potencial de crecimiento de una región y, de hecho, a su modo de vida.

Este último aspecto amerita distinguir los efectos de corto plazo, que pueden beneficiar a las regiones que están más atrasadas, de aquellos que en un período más largo pueden determinar su evolución.

Es indudable que las altas tasas de crecimiento del valor agregado total en varias regiones, y en general de todo el país, unidas a la gran movilidad de población de las regiones más letárgicas a las más dinámicas, han beneficiado a los dos tipos de regiones y que, a corto plazo, parte de los beneficios se traslada a las regiones más atrasadas. Este factor de compensación ha tendido a homogeneizar el aumento del bienestar de la población del país, independientemente de la región de que se trate. De persistir esta tendencia, sin embargo, los efectos de corto plazo, por importantes que sean, tendrán que compararse con las consecuencias de largo plazo. Por una parte, cuando las corrientes de migración se establezcan en una dirección determinada tenderán a modificar la estructura de la población por edad y sexo, en detrimento de la región de la que procedan que, por su parte, se verá privada de las edades más productivas y de la fuerza

<sup>8</sup> La tendencia a considerar “buena” la homogeneización regional y “mala” la concentración, puede agravarse por los métodos que se apliquen para evaluarlas. Así, por ejemplo, la medida de dispersión que se ha utilizado en este trabajo es muy sensible a los cambios en los criterios de regionalización que se adoptan; la intensidad del proceso de concentración varía apreciablemente a medida que se modifican las definiciones regionales. También debe señalarse que la utilidad del índice de dispersión usado se reduce radicalmente en el análisis sectorial, pues la ponderación del índice está dada por la participación de la población de la zona en el total nacional. Si esta ponderación resulta razonable en el análisis del valor agregado total, no lo es tanto en el del ingreso por sectores, para el que resulta preferible una ponderación en términos de la ocupación por actividades. No se hizo así por la insuficiencia de la información en el aspecto de ocupación. Se impone por lo tanto una extrema cautela al elaborar los índices y un cuidado aún mayor en la interpretación que se haga de sus resultados.

de trabajo más emprendedora y más dúctil. Por otra, si los rendimientos decrecientes en los servicios iniciales de las regiones a las que se dirige la población que emigra son evidentes a corto plazo, la afluencia misma de población, además del gran dinamismo de la actividad económica en esas áreas, tiende no sólo a incrementar dichos servicios sino a modificar su estructura y favorece el surgimiento de nuevos servicios —educación superior, investigación científica— así como el de nuevos productos que dan a la satisfacción de las necesidades —incluso de necesidades iguales— una magnitud distinta.

Esta transformación estructural en la actividad de las regiones que se convierten en polos de atracción se manifiesta en un cambio en la estructura productiva, que hace a menudo engañoso la comparación con la estructura de regiones cuyo desarrollo es menor.<sup>9</sup>

Las modificaciones en la estructura de precios y salarios regionales revelan asimismo estos efectos de largo plazo, que a menudo oscurecen las tendencias de magnitudes globales como el valor agregado. Así, por ejemplo, la tendencia de los salarios mínimos estatales, por la forma en que se establecen, puede servir de indicador sobre los movimientos de precios relativos de los artículos básicos de consumo para la mayoría de la población; la homogeneización que se percibe en los años considerados puede revelar una ligera igualación en los precios de los artículos de primera necesidad entre los estados. Algo similar podría indicar la tendencia del consumo de azúcar *per capita* entre las regiones, cuando revela que se ha ido reduciendo la distancia entre los consumos más altos y los más bajos entre 1940 y 1965. Para el consumo de gasolina, resultaría más difícil una interpretación de esta clase porque tiene el carácter específico de insumo industrial y de servicios además del de un bien de consumo. Tendrán que realizarse estudios más precisos para poder llegar a conclusiones menos ambiguas.<sup>10</sup>

Todo lo anterior indica, en resumen, que la concentración regional que se ha producido en México por la movilidad de la población, no ha repercutido desfavorablemente en el nivel de vida de la población, puesto que ha permitido la absorción de mano de obra en las regiones más dinámicas y ha disminuido la presión sobre los recursos en las zonas de éxodo.

El efecto señalado no puede ser, sin embargo, permanente. Al persistir dichas tendencias se generan fenómenos de largo plazo de consecuencias que pueden ser muy nocivas para el desarrollo regional. El estancamiento de la estructura económica y social existente, unido a la eliminación progresiva de los estratos en edad productiva de la población que provoca la emigración, crea dentro del país zonas permanentemente deprimidas cuya rehabilitación se hace cada vez más costosa y que terminan en simples fuentes abastecedoras de mano de obra de las otras regiones. Y en las regiones más dinámicas las ventajas de esta situación no pueden mantenerse indefinidamente porque el costo social que significa absorber constantemente la población superflua de otras regiones llega a hacerse extremadamente gravoso, tanto en obras de infraestructura urbana —cuya magnitud se disfraza— en virtud de las exigencias de la aglomeración,

como en términos de costos de oportunidad para la sociedad, al no desarrollar otras zonas.

La imposibilidad aparente de evitar la concentración regional —una vez satisfechas las exigencias de escala del equipo industrial que trae consigo el adelanto técnico— debe atribuirse a la falta de profundidad con que se enfocan problemas regionales que se consideran candentes. La inexistencia de una política regional de largo y mediano plazo explícitamente conectada a las políticas económicas de carácter más general que la determinan, da por resultado la adopción de políticas inevitablemente improvisadas que en la mayoría de los casos resultan inapropiadas y, en ocasiones, francamente nocivas.

La preocupación que se muestra por la concentración de la actividad económica en los grandes centros urbanos, las exhortaciones que se hacen para descentralizar e incluso las medidas específicas que ha adoptado el Gobierno de México para remediar la situación, han sido insuficientes para lograrlo al haberse ignorado el mecanismo básico de la concentración, que es precisamente la política de sustitución de importaciones y el subsidio implícito que las obras urbanas de infraestructura y de bienestar social representan para el inversionista, quien, como es natural, procura establecerse en las proximidades de los mercados principales. Si a ello se añaden las economías externas que trae consigo la concentración industrial, la concentración de la actividad económica no habrá de detenerse en un futuro próximo. Lo que puede asegurarse es la expansión de las zonas adyacentes que ya ha venido ocurriendo a causa de la saturación fabril que existe en la ciudad de México, y de las dificultades con que se tropieza en ella en lo que toca al abastecimiento de agua y de otros servicios públicos.

En la zona central es factible, sin embargo, impulsar el desarrollo de los núcleos urbanos en el triángulo que forman las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, que al disponer ya de cierta infraestructura y de un potencial favorable para el desarrollo industrial puede permitir la descentralización con un mínimo de inversiones. Debe quedar claro, sin embargo, que para ello habrá de requerirse, aparte de orientaciones precisas de política industrial, el manejo de una amplia gama de instrumentos de política susceptible, en conjunto, de generar estímulos suficientes para neutralizar los elementos de atracción a que se ha venido haciendo referencia.

Por otra parte, múltiples son los indicios de que la continuación de la política de sustitución de importaciones por México sólo puede seguir manteniéndose a costos cada día más elevados y con características autárquicas francamente incosteables. Esta necesidad de un cambio en la política industrial,<sup>11</sup> podría conjugarse con la elaboración de una política regional apropiada, donde se fomente el establecimiento de centros industriales en las regiones costeras, y la diversificación de la distribución de la actividad económica entre los centros actuales y las zonas fronterizas. También se precisará investigar las posibilidades de desarrollo industrial en la proximidad de las zonas abastecedoras de recursos naturales y tratar de fomentar cierta especialización regional que actúe sobre el patrón de migración demográfica para adaptarlo al mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Para ello se necesitará disponer de un estudio de factibilidad de las diversas actividades y del inventario de recursos naturales y humanos de cada región, etc., y también la adopción de medidas de política económica que tengan relación con los objetivos que se fijan en materia de desarrollo económico.

<sup>11</sup> Véase: *La política industrial en el desarrollo económico de México* (versión provisional) CEPAL/MEX/71/11.

<sup>9</sup> La medición de estas transformaciones a nivel regional requeriría información, que tampoco ha sido posible obtener, sobre matrices estatales de insumo-producto por una parte, y sobre patrones estatales de demanda por otra, así como sobre su evolución en el tiempo, tendencias de las que podría obtenerse alguna idea de contarse con índices de precios y consumos regionales. En un estudio posterior se intentará esta medición.

<sup>10</sup> Debe señalarse, sin embargo, que el efecto compensador de la migración también es evidente en estos renglones, puesto que los estados más atrasados alcanzan los aumentos más elevados del consumo por habitante.