

# MEXICO, UNA ECONOMIA REGIONALMENTE DESEQUILIBRADA

(Un Caso para Planeación Económica) \*

Por JOSÉ LUIS CECEÑA JR.

## I.—LAS DISPARIDADES ECONOMICAS REGIONALES

LA economía mexicana presenta notables disparidades en todos sus aspectos. El rendimiento de las diferentes actividades económicas en relación con la población ocupada en ellas es —como primer ejemplo— muy desproporcionado: la agricultura emplea al 50.6% de la población económicamente activa del país, pero genera sólo el 23% del ingreso nacional; la industria emplea al 18.7% y genera el 36% del ingreso nacional; y los servicios al 30.7% de la población económicamente activa, correspondiéndole un 41% del ingreso nacional.

Asimismo, el ingreso nacional está muy mal repartido entre las diferentes regiones, ya que mientras el ingreso “per cápita” promedio del país es de \$3,400.00, en la región Noroeste es de \$5,937.00, y en las regiones Pacífico Sur, Golfo Istmico y Sureste alcanza sólo a \$2,216.00. Pero la situación es todavía más desequilibrada si se consideran cifras por entidades y no por regiones. Los Estados fronterizos del Norte y el Distrito Federal cuentan —entre otros índices elevados— con un producto nacional bruto “per cápita” entre un 10 y un 213% superior al promedio nacional. Las mayores discrepancias son las existentes entre los Estados de Baja California —de la región Noroeste— con un producto bruto “per cápita” de \$12,200.00 que supera en 213% al promedio nacional, y Oaxaca —de la región Golfo-Istmica— con un producto bruto “per cápita” de sólo \$1,050.00, es decir, equivalente al 27% del promedio nacional. 24 de las 32 entidades federativas tienen un ingreso “per cápita” de \$3,400.00.

### A. Las entidades más adelantadas y las menos desarrolladas

De la obra de Paul Yates (1) se desprende que en general existen dos zonas mucho más desarrolladas que el resto del país, que son el Valle de México —incluyendo al Distrito Federal y las zonas adyacentes de sus Estados vecinos— y los Estados fronterizos del norte —Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas— junto con el Territorio Sur de Baja California. Estas últimas ocho entidades tienen en conjunto el 44% de la extensión territorial del país y el 33.5% de su población, pero el 78% de su industria.

\* Este trabajo es una síntesis del que presentó su autor en el Curso Superior de Planeación Económica Nacional, que se llevó a cabo en Varsovia, Polonia, de octubre de 1962 a febrero de 1963.

(1) Esta parte se basa principalmente en la obra de Paul Lamartine Yates “El Desarrollo Regional de México”, Banco de México, S. A. 1962.

Por otro lado, Oaxaca, Chiapas y Tabasco en la región Golfo-Istmica; Hidalgo, Tlaxcala, Guanajuato y Querétaro en la región Central; Michoacán y Guerrero en la del Pacífico Sur; y Zacatecas en el Altiplano, son entidades donde habita el 38.8% de la población del país sobre un territorio que representa el 23.8% de la superficie total de la nación, y sus niveles de vida son inferiores al 66% del promedio nacional —considerando a éste como 100%.

Excepto el Distrito Federal donde la población agrícola es insignificante, las entidades más industrializadas son también aquellas en las que la productividad agrícola es mayor.

Estas disparidades regionales del desarrollo económico están creciendo en lugar de reducirse, a pesar de que la productividad global “per cápita” aumenta con mayor rapidez en las entidades atrasadas que en las avanzadas —4.3% contra 2.0% anual, respectivamente. Pese a esa mayor aceleración relativa de la expansión de las zonas menos desarrolladas, se requerirían por lo menos setenta años para que éstas alcanzaran a las más avanzadas. La diferencia entre unos y otros —considerada en términos absolutos— no deja de crecer: en 1940 el ingreso “per cápita” de las entidades federativas más ricas era superior en \$4,552.00 (a precios de 1960) al de las más atrasadas, y se calcula que para 1980 la diferencia montará a \$9,000.00, bajo el supuesto de tasas de expansión iguales a las presentes.

Tal situación ha motivado la emigración de los pobladores de las zonas donde la productividad “per cápita” es baja hacia aquellas donde es relativamente alta, con el propósito de mejorar de condiciones de vida y oportunidades para desenvolverse. Entre 1940 y 1960 la migración total superó la cifra de 2.7 millones de habitantes, de los cuales 1.8 millones emigraron al Distrito Federal.

Además de este primer tipo de migración de las regiones menos desarrolladas hacia las más avanzadas, existe el movimiento migratorio de las áreas rurales a las urbanas dentro de la misma entidad, provocado, más que por un incremento de la productividad agrícola, por el factor contrario: la imposibilidad de elevar ésta —y consecuentemente el nivel de vida de los agricultores— que empuja a los campesinos hacia las zonas urbanas en que se ofrecen mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, la incapacidad de la industria mexicana para absorber a estos trabajadores industriales en potencia causa el aumento del subempleo y el desempleo tanto en la industria como en la agricultura misma.

Debido a la concentración de los principales mercados en unas cuantas grandes ciudades o núcleos —de los que el Distrito Federal absorbe más del 50% de la actividad comercial del país— el comercio se ha desarrollado principalmente entre los centros de producción y la capital de la República

o las entidades más avanzadas del Norte. Por lo que se refiere a los servicios, éstos se concentran también en las entidades más industrializadas.

Existe además una evidente desviación en la utilización del ingreso generado en las diferentes regiones a través de sus exportaciones de bienes y servicios, ya que las correspondientes divisas se canalizan hacia regiones diversas o al extranjero, debido a razones como las siguientes: a) una parte de esas divisas es "ganada" por personas radicadas en la misma región donde se genera el ingreso, pero se invierte en actividades más redituables en regiones más desarrolladas, o se deposita en bancos extranjeros; b) otra parte es obtenida por personas radicadas en alguna región diferente a aquella en que se genera el ingreso, o en el extranjero, y las divisas son utilizadas por lo mismo fuera de la región de origen; c) la Constitución dispone que sólo la Federación puede establecer derechos sobre el comercio exterior, por lo que los Estados y Territorios recibirán únicamente una porción determinada de los derechos que gravan su comercio exterior.

La desviación del ingreso permite que algunas regiones o entidades federativas en lo individual progresen más rápido de lo que sus propios recursos financieros harían posible, e impide que otras progresen al ritmo que permitiría su propia generación de ingresos.

#### B. Principales causas de las disparidades regionales

Las diferencias en recursos naturales, así como el clima, la topografía, etc., han jugado un papel muy importante en el desequilibrio del desarrollo económico regional de México, pero no lo han determinado. Existen entidades federativas con recursos naturales suficientes para sostener una acelerada tasa de desarrollo que se encuentran sin embargo atrasadas o incluso estancadas. Desde luego, el aislamiento original —en todos los órdenes— de unas regiones respecto de las otras, su incomunicación, determinaron en un principio un desenvolvimiento económico igualmente aislado y autárquicamente limitado. Pero otros factores, históricos y políticos, agudizaron las diferencias originales impulsando el desarrollo en unas zonas y retardándolo en otras. Los españoles tuvieron su principal centro de actividad en la ciudad de México, con descuido de casi todo el resto de la República, llevando a cabo una explotación irracional de los recursos naturales orientada hacia la metrópoli, orientación a la que obedecieron prácticamente todas las mejoras en las comunicaciones. Posteriormente, las exportaciones de materias primas cambiaron de dirección teniendo por destino a los Estados Unidos de Norteamérica, con la consecuente reanimación de la actividad en las zonas fronterizas con ese país y la reestructuración de las comunicaciones en esa dirección, desembocando en la frontera Norte en vez de en el Golfo de México. Por último, hay que contar con el factor político de la tendencia centralizadora de la administración federal.

Como es sabido, el desarrollo desequilibrado puede presentar diversos aspectos: el cronológico —o cíclico— el temporal, y el espacial. Los últimos dos se producen debido a que la productividad del trabajo crece más lentamente en las actividades productoras de materias primas —principalmente agricultura— que en la industria, y a que ésta se desarrolla en un número relativamente bajo de regiones específicas, mientras otras se mantienen como regiones estancadas y atrasadas que deben proveer a los centros industriales.

Dado que la economía mexicana se desarrolla con diferentes tasas entre actividad y actividad, y entre las diversas regiones del país, se puede considerar que es una economía dual regionalmente desequilibrada.

## II.—CAMBIO EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ECONOMICO

La fuerte participación gubernamental —realizada entre otras cosas mediante la creación y expansión de "instituciones especializadas en planificación (parcial) o programación", que elaboran presupuestos de la inversión pública para varios años fiscales, proyectan los índices macroeconómicos del sector privado, y basan así ciertas recomendaciones básicas con relación a la política económica —combinada con el sistema básico de iniciativa privada—, dan a la economía mexicana un carácter "mixto". Pero a pesar de la creciente atención dada por el gobierno a problemas tales como el de la educación, la distribución de la tierra agrícola y tecnificación de la agricultura, incremento de la industria, electrificación, etc., y a la actividad impulsora del desarrollo económico de los llamados organismos o empresas descentralizadas regidos por planes de operación especiales, no puede en rigor afirmarse —como lo hace el gobierno del país— que la economía mexicana sea planificada desde 1954. Esto porque, entre otras razones, los diferentes organismos descentralizados se interfieren entre sí e interfieren con la política económica de las entidades federativas, de tal forma que existe una gran falta de coordinación —elemento fundamental de la planeación— en las políticas de desarrollo. Así, pese al uso de muchos instrumentos de planificación —presupuestos, proyecciones, programación, cuentas nacionales y análisis de insumo-producto— la falta de un plan global impide llamar planeación económica propiamente dicha a estas actividades, ya que ésta consiste no sólo en prever el futuro de una economía dada, sino que es "...el medio de sujetar la operación de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección y voluntad del hombre". Esto último supone una vigorosa intervención directa del Estado en la economía.

Para eliminar los "cuellos de botella" de la economía mexicana es necesario aplicar ciertos correctivos, aunque es difícil que alcancen plena eficacia si se aplican sólo gradualmente. Ahora bien: ¿de qué modo pueden ser atacados dichos embotellamientos?

Muchos economistas mexicanos piensan aún que nuestro desarrollo pueda lograrse con base en las fuerzas libres del mercado y la actividad de la iniciativa privada. Sostienen por ejemplo que ciertos incentivos dados pueden bastar para desarrollar una región. Pero la cuestión central consiste en que el desarrollo económico de una región o país debe lograrse para satisfacer las necesidades de la población presente —aun cuando requerirá un sacrificio inicial para lograr el aprovechamiento del excedente económico— por lo que debe construirse un plan para el uso óptimo de los recursos disponibles.

Ahora bien ¿deberá intentarse una "planeación integrada", o sólo la coordinación de planes sectoriales y ramales?

Los planes nacionales son —como es sabido— los que incluyen a todo un país y regulan su economía en conjunto mediante la determinación de directrices generales, operándose con grandes agregados como inversiones totales, consumo total, etc., e incluyendo las principales metas para un período dado. Los planes regionales están supeditados a las directrices generales del plan nacional, del que constituyen un instrumento, basándose en los recursos naturales de las regiones en que han de aplicarse y en el refuerzo de otras (consistente en capital, mano de obra, materias primas, etc.). Por medio de ellos se persigue el desarrollo de una parte del país conforme a un plan más detallado que el nacional.

Debido a las características de la economía mexicana —desarrollo dual, regionalmente desequilibrado— la planifi-

cación debe realizarse a través de un plan nacional (global) integrado, subdividido en varios "planes regionales de propósitos específicos". A este respecto, se debe destacar que los planes regionales no deben tender a la autarquía, es decir, que el desarrollar una región por medio del correspondiente plan no debe suponer un proceso aislado, sino conectado con toda la economía nacional. El plan regional para desarrollar una industria particular debe construirse estableciendo los medios para utilizar los recursos disponibles al efecto en otras zonas del país. Por lo demás, en pequeñas unidades no podrían lograrse las llamadas "economías de escala" —meta muy importante de la planeación económica— que sólo se obtienen mediante un plan nacional global. Este no es una suma de planes regionales, sino su marco.

Los planes regionales deben ser coordinados entre sí lo mismo que con el plan nacional. La coordinación tendrá efecto a través de la llamada "planeación sectorial", que es una suerte de extensión "hacia abajo" de la planeación global agregada, pues empezando con éste —en el que las metas se determinan como agregados (consumo total, inversión total, etc.)— se fijan sucesivamente metas sectoriales para la región. El procedimiento inverso —"de abajo hacia arriba"— empezando por proyectos microeconómicos, y luego planes locales, y regionales, etc., para construir finalmente el plan nacional, desemboca frecuentemente en una situación tal que la suma de los planes parciales requiere para su realización de más recursos que los disponibles. Los planes nacionales proporcionan como punto de partida tanto las metas generales de la economía como sus limitaciones, por lo que es conveniente que sirvan para fijar el "techo macroeconómico" para los planes parciales (regionales, locales, etc.), que vienen a funcionar de ese modo como sus instrumentos.

Sin embargo, los países en vías de desarrollo se encuentran en una posición particularmente crítica por cuanto a los aspectos prácticos de la realización del plan, puesto que han de enfrentarse con numerosos problemas técnicos, administrativos y organizativos para cuya resolución resulta generalmente obsoleto su aparato administrativo.

### III.—IMPLICACIONES DE UN CAMBIO

Cuando un país subdesarrollado está "desnegando", la industrialización —que es la única vía para el desarrollo económico— implica una verdadera revolución técnica con relación a los niveles prevalecientes previamente a ese "despegue", y ello exige grandes inversiones. En consecuencia, el problema básico para la eliminación del subdesarrollo radica en la acumulación de inversiones.

En México —como en cualquier país subdesarrollado— la inversión es sumamente baja y se dirige en buena medida a campos no productivos. En otras palabras, la escasez de las inversiones es consecuencia no sólo de la baja tasa de formación de capital como resultado del insuficiente ahorro de la población, sino también un efecto del consumo suntuario del sector "U". La desigual distribución del ingreso nacional permite que dicho sector gaste más en artículos de lujo, manteniendo sus ahorros al mismo nivel.

Luego entonces, el primer problema que se plantea es el de cómo incrementar la acumulación de capital. El sector privado es lo bastante fuerte como para realizar una acumulación suficiente en el período de "gestación" del desarrollo, pero el Gobierno mexicano es el único organismo que puede movilizar las fuentes del excedente económico del país, por medio de un plan nacional general que coordine y controle diversos planes regionales de propósitos específicos —única manera de "lograr una adecuada tasa de desarrollo sin trastornar los equilibrios físicos de la economía".

Para lograr un desarrollo económico equilibrado es preciso que no se cause presión inflacionaria alguna al desarro-

llarse la economía, y que no se graven los ingresos reducidos, pues la gran mayoría de la población mexicana tiene muy bajos niveles de vida que no admiten mayor presión. Por lo anterior, es necesario que se establezca una estrecha y positiva relación entre la tasa de crecimiento del ingreso nacional y la del incremento de la oferta de artículos de primera necesidad, de manera tal que la oferta no se ve afectada por alguna imposición adicional a la población de altos ingresos y sobre artículos no esenciales, ya que, como es sabido, dicha imposición no influye prácticamente en la demanda de artículos de primera necesidad.

Los planes de propósitos específicos han de formularse para resolver tanto los problemas financieros como el establecimiento de los medios indispensables para el aprovechamiento de los recursos naturales del país, o sea que en el caso de México se trata de llevar a cabo lo mismo una planeación financiera que una planeación física o espacial. Cabe insistir en que los planes de propósitos específicos han de basarse en —y servir de base a— el sistema nacional de planeación económica, sistema que deberá comprender planes prospectivos quincenales, anuales y algunos trimestrales.

Ahora bien: conforme a las ideas antes expuestas, el objetivo principal de la planeación económica nacional debe ser el aprovechamiento racional e incremento del excedente económico, pero sin reducir al mismo tiempo el nivel de consumo. Así pues, la tasa adecuada de crecimiento del ingreso nacional habrá de ser determinada lo mismo que la tasa de incremento de las inversiones, las que deberán crecer "pari passu" con el ingreso nacional —al menos durante el período en que el consumo permanecerá constante— por lo que el progreso técnico será del tipo "neutral". Posteriormente, cuando las condiciones sean adecuadas para reducir el nivel de consumo, habrán de aumentar las inversiones a una tasa superior a la del incremento del ingreso nacional, pasando el progreso técnico a ser del tipo llamado "capital intensivo". Lo anterior implica una estimación de la estructura de la lista final de bienes, así como el establecimiento de supuestos acerca de los cambios futuros de las técnicas de producción. En México la planeación económica debe tender, al principio, a acelerar la acumulación de capital más que a resolver los problemas de subempleo y desempleo, por lo que las técnicas escogidas deberán ser del tipo de "capital intensivo" para lograr una mayor producción y, por lo tanto, un mayor excedente económico que permitirá incrementar las inversiones indispensables, pues "... entre más grande sea el incremento del ingreso nacional a su nivel dado, más grande será la inversión necesaria para lograr dicho incremento". Con ello, las crecientes y nuevas actividades económicas —especialmente las industriales— estarán en posibilidad de absorber la fuerza de trabajo desempleada.

Un orden de prioridad para la inversión sería: construcción de la industria pesada, mejoramiento de la agricultura y ampliación de la infraestructura. Acto seguido, habrán de elegirse los procedimientos necesarios para alcanzar el nivel de producción previsto, y la tasa de empleo correspondiente. Al efecto parece aconsejable usar el "análisis factorial", de modo tal que se analice parcialmente el proceso de producción y se entiendan sus relaciones intersectoriales.

Para generar el necesario incremento en la oferta de granos alimenticios y generar cierta acumulación de capital en el sector agrícola, deberán introducirse importantes cambios en nuestra agricultura. Nuestra reforma agraria no ofrece en su actual etapa base bastante para ese fin, pues los créditos son reducidos y extemporáneos. Además, hay escasez de tierras laborables de buena calidad. Por otro lado, no se cumplen los decretos presidenciales de redistribución de la tierra, y las mejores áreas para cultivo —las de regadío— se mantienen en manos de personas de elevados ingresos, lo

que fomenta el consumo suntuario, la insuficiente acumulación de capital, y el escaso mejoramiento de la agricultura. No obstante, medidas como el control estacional por la CONASUPO prueban que existen ya medios para mejorar la situación, faltando sólo una utilización racional de los mismos.

La imposición a la agricultura deberá reestructurarse, lo mismo que el sistema del seguro agrícola. Un medio de protección para los campesinos podría ser la iniciación de un movimiento cooperativo.

La limitación del consumo suntuario con vistas a incrementar la tasa de acumulación de capital puede conseguirse por un incremento de las tasas del impuesto progresivo sobre la renta, aunque en México ello supondría —en la actual situación— una medida ineficaz, dada la posibilidad de repercutir el impuesto sobre los consumidores vía incremento de los precios o rebaja de los salarios, de modo que en última instancia es sobre los sectores de bajos ingresos sobre los que siempre recae el impuesto. Convendría elevar también los derechos de importación, llegando, en el caso de importaciones de lujo, hasta su total prohibición. Además, se deberá establecer el control de cambios como un medio para detener la salida de capital nacional y extranjero, lo que no obstante resultaría difícil y gravoso tomando en cuenta que México posee largas costas y fronteras, lo que podría fomentar el contrabando. Los llamados “perímetros libres” debieran abolirse, pues en unos casos su propósito de atracción de la industria y otras actividades económicas se ha logrado ya, y en otros se ha desviado hacia el establecimiento de otro tipo de “actividades” en la frontera con los Estados Unidos.

Las políticas enumeradas arriba sólo podrán aplicarse aunadamente con una nueva política sobre inversiones extranjeras directas que deberá tender a canalizarlas de forma tal que los productos y recursos mexicanos se utilicen al máximo. El gobierno puede adoptar diversas medidas al efecto: obligar a los inversionistas extranjeros a reinvertir una buena parte de sus utilidades —lo que también podría aplicarse a los inversionistas nacionales, puesto que atesoran o depositan sus utilidades en bancos extranjeros— o por medio del “establecimiento de un límite en el monto de las utilidades expatriadas” (por ejemplo un 8% al año), considerando la parte restante de la utilidad como capital nacional, a fin de evitar el crecimiento excesivo del “valor en libros” del capital extranjero; y/o por medio de la nacionalización, solución que sin embargo haría precisa la sustitución de la capacidad empresarial. En cuanto a la inversión extranjera indirecta debería obtenerse como préstamo no atado, pero en vista de que esto no es posible ahora, los préstamos “atados” obtenidos deberían orientarse hacia el desarrollo de la industria pesada y no sólo a la construcción de la infraestructura. Aceptando que los principales cuellos de botella cuantitativos se localizan en la falta de recursos financieros, la política general de desarrollo debiera basarse en el criterio de que el financiamiento es sólo un problema de la adecuada asignación de recursos en muchos casos, y no de falta física de los mismos.

El proceso de industrialización que habrá de constituir la meta de las políticas de desarrollo deberá estar orientado hacia la sustitución de importaciones, conforme al criterio de que en igualdad de condiciones la selección del proyecto debe ser favorable al de menor componente extranjero, escogiéndose y utilizándose “los procesos tecnológicos que favorezcan la anti-importación, así como la materia prima y calificación de la mano de obra locales siempre que sea posible”. Igualmente debe perseguirse la sustitución de las exportaciones de materias primas por las de artículos manufacturados. Ambos procesos de sustitución supondrían una

reorientación de nuestro comercio exterior hacia los países subdesarrollados y los Estados socialistas.

El órgano gubernamental regulador de las inversiones del sector público debería ampliar sus actividades de la elaboración e iniciación de planes al control de los recursos financieros, a fin de centralizar todas las funciones relacionadas con la planificación. Las objeciones a la centralización carecen de validez en este caso, pues habiéndose encontrado centralizadas siempre las decisiones sobre políticas económicas en el país, el cambio radicaría solamente en que ahora se dirigiría al desarrollo armónico de la nación y no al agravamiento de sus disparidades.

#### IV.—ELIMINACION DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONOMICOS

Queda el problema de cómo eliminar las disparidades y desequilibrios regionales, pues de no tomarse medidas en ese sentido la economía nacional en conjunto podría crecer, pero agudizándose el desequilibrio regional. Es preciso, por lo tanto, establecer una política especial para acelerar el desarrollo de las regiones más atrasadas en el menor tiempo posible. En México se impone la aplicación de medidas de “desarrollo desequilibrado inverso”, poniéndose el énfasis en el desenvolvimiento de las regiones, entidades y actividades económicas que están más atrasadas, de tal forma que éstas puedan alcanzar el nivel de las más desarrolladas y crecer luego al paso con ellas. Para evitar que esta política se traduzca en un estancamiento de la expansión de las regiones avanzadas, es preciso subordinarla a las directrices de un plan nacional que prevea la continuación de su progreso, pero impulsando a tasas más aceleradas el de las regiones atrasadas. Igualmente debe buscarse el equilibrio dinámico entre la industrialización y el mejoramiento de la agricultura.

La infraestructura existente ha de utilizarse al máximo aun cuando sea insuficiente, y sólo en el caso extremo de que ello sea el único medio para iniciar el desarrollo —como en las regiones más atrasadas— se le destinaría una atención especial y los recursos disponibles.

La eliminación de las disparidades no puede esperarse a corto plazo. Las primeras diferencias a eliminar serán aquellas que existan dentro de una misma actividad industrial, cuando una industria esté menos desarrollada o no exista siquiera en una región determinada, en cuyo caso el plan de desarrollo debe establecer los medios para eliminar la disparidad intra-industrial entre las diferentes partes de una región y las diferentes regiones del país. Ello no implica desde luego que si una industria existe o se establece en una región deba ser establecida en todas las demás, sino sólo en aquella o aquellas que sean las más adecuadas para establecerla. La eliminación de las disparidades industriales tiene que realizarse simultáneamente con la de las diferencias regionales en el ramo agrícola, y una vez conseguido el desarrollo equilibrado a ese nivel, debe procederse a lograr lo mismo por sectores industriales, como por ejemplo, el de alimentos y bebidas, el de ropa y calzado, el de papel, etc. Quedarían sucesivamente por eliminar las discrepancias en el desenvolvimiento alcanzado por las diferentes actividades económicas, es decir, entre las primarias y las secundarias, o entre éstas y las terciarias o de servicios, buscando el equilibrio de la oferta y la demanda.

Por último, creada la industria pesada, obtenido el incremento del producto agrícola, restarían sólo las disparidades residuales entre una y otra región consistentes en los niveles desiguales de vida de la población de una y otra —lo que ocurriría aproximadamente diez años después de iniciado el plan— etapa en la que se procederá a construir la infraestructura necesaria.