

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Dist.
GENERAL

LC/IP/G. 101
3 de enero de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA PARADOJA REGIONAL Y REGIONALISMOS
EMERGENTES EN MEXICO:
ENTRE LA GLOBALIZACION Y EL CENTRALISMO

Pablo Wong González */

Documento 97/36 Serie Ensayos

*/ El presente documento fue preparado por el señor Pablo Wong González, Director de Area del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). El autor fue diplomado en Gestión del Desarrollo Regional por el ILPES (LIDER 1992). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Página

RESUMEN	v
ABSTRACT	vi
I. INTRODUCCION	1
II. LA DIMENSION REGIONAL-TERRITORIAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO	4
III. TENDENCIAS EN LA DESIGUALDAD REGIONAL: 1970-1993	7
IV. REVERSION DE LA POLARIZACION INDUSTRIAL Y REGIONALISMOS EMERGENTES	9
V. CONCLUSIONES: HACIA UNA NUEVA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL REGIONAL	12
Cuadros y figuras	
Cuadro 1: México: Nivel de Desarrollo Socioeconómico de las Entidades Federativas, 1900 y 1940-1990	15
Cuadro 2: México: Desigualdades Regionales, 1970-1993	16
Cuadro 3: Demandas del EZLN ante el Gobierno Federal, durante las Negociaciones para la Paz y la Reconciliación (marzo, 1994)	17
Figura 1: Distribución Regional del Empleo Manufacturero, 1965-93	19
Figura 2: Distribución Regional del Empleo en la Industria Metalmeccánica, 1965-1993	20
Figura 3: Matriz de Crecimiento y Participación Regional de la Industria Manufacturera, 1985-1993	21

Figura 4: Matriz de Crecimiento y Participación Regional de la Industria de Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo, 1985-1993	22
Figura 5: México: Nuevas Regiones Industriales Ligadas a los Mercados de Exportación	23
BIBLIOGRAFIA	25
Anexo 1: México: La Dimensión Regional-Territorial en los Planes y Programas de Desarrollo, 1977-1982	29
Anexo 2: México: La Dimensión Regional-Territorial en los Planes y Programas de Desarrollo, 1983-1988	33
Anexo 3: México: La Dimensión Regional-Territorial en los Planes y Programas de Desarrollo, 1989-1994	37

RESUMEN

Contraria a la idea convencional, la conformación de regiones fuertes y con un desarrollo sostenido -y sustentable-, conduce a un crecimiento económico nacional más firme. Si en verdad la hora de las regiones y el nuevo federalismo ha llegado, corresponde ahora a la sociedad en su conjunto, el no dejar que las manecillas se detengan.

La realidad social y económica existente en las diferentes partes del territorio mexicano exige actuar, en base a recuperar la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas, considerando el nuevo entorno económico y político. En esta época de globalización, lo "regional" puede convertirse en un factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos nacionales: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza. Dicha recuperación debe basarse, en gran medida, en la capacidad profesional para demostrar su contribución a tales objetivos. Los objetivos de esta política regional deben **responder o ser consistentes** con la fase actual, interna y externa, del proceso de desarrollo nacional y requieren:

* pasar de un enfoque netamente "especialista" y/o "asistencialista" de la política regional, a un enfoque donde el propósito central sea identificar y poner en práctica mecanismos para que las diferentes regiones de un país -no necesariamente unidades político-administrativas-, puedan organizarse, mejorar la capacidad de gestión de su propio desarrollo y potenciar su contribución en el constante proceso de transformación productiva. En condiciones actuales, la política regional debe buscar, simultáneamente, el realce del **desarrollo del potencial endógeno** y aprovechar al máximo las **ventajas competitivas** en los mercados externos. Uno refuerza al otro;

** establecer ciertos **mecanismos de compensación o subvenciones** -sin caer en la subsidiaridad populista o "desarrollismo"-, para regiones que se encuentren en situaciones críticas -atraso endémico o mal posicionadas en relación al nuevo marco macroeconómico-, y que requieran del impulso externo para encauzarse en una dinámica autogenerativa.

Ante la **apertura externa**, uno de los rasgos más sobresalientes del proceso económico del país en la actualidad, se requiere también **fortalecer una apertura política interna, para lo cual es condición necesaria alcanzar una verdadera descentralización** en su sentido más amplio. Esto último está ligado al logro de mayores espacios de democratización de la vida nacional.

ABSTRACT

Contrary to conventional thought, the building of strong regions where sustained -and sustainable- development prevails, leads to sounder economic growth for the nation. If the time has indeed come for the new federalism, then it is for society as a whole to ensure that the clock is not put back.

Existing social and economic realities in different parts of Mexico call for action to restore the region's true role within the general policy framework against the background of new economic and political developments. In this era of globalization, "regionalism" may become a contributing factor to the achievement of broad national objectives: economic growth, employment, competitiveness, sustainability, equity and alleviation of poverty. Such recovery must be based, to a large extent, on the region's professional capacity to demonstrate its contribution to objectives of this kind. The objectives of this regional policy should **be attuned to or consistent with** the current phase of the process of national development, on both the domestic and external front, and imply:

* changing the focus of regional policy from a clearly "spatialist" and/or "welfarist" one to one where the key purpose would be to identify and implement mechanisms designed to allow the different regions of a country - not necessarily political-administrative divisions- to organize themselves, improve their capacity to manage their own development and strengthen their contribution in the face of constantly changing production patterns. Under existing circumstances, regional policy should be geared simultaneously to enhancing the **development of endogenous potential** and maximizing **competitive advantages** in foreign markets. The one reinforces the other;

** establishing certain **compensation or subsidy mechanisms** - without falling into populist subsidiarity or "developmentalism"- for regions in crisis - i.e. suffering from endemic backwardness or poorly positioned with respect to the new macroeconomic context- and which need a boost from outside in order to channel their energies towards a self-sustaining momentum.

In the face of **external liberalization**, one of the salient features of the economic process underway in the country at present, there is also need to **adopt a more open domestic policy, one of the prerequisites of which is to achieve true decentralization** in the broadest sense of the word. This is linked to obtaining wider areas of democratization in national life.

I. INTRODUCCION

“Uno de los grandes signos de la época es el de las regiones. Vivimos en un momento de redefinición de los mercados a partir de las regiones. Cada región quiere afianzar su cultura y construir un mejor futuro...El desarrollo del país es el de sus regiones...”

“Es la hora de las regiones de México, para aprovechar mejor los recursos, para aprovechar mejor la capacidad y el talento de cada una de las comunidades del país, de cada ciudad de nuestro país, de cada estado de la República...Es la hora de superar la soberbia del centralismo...reformar el poder significa llevar el gobierno a las comunidades a través de un nuevo federalismo”.^{1/}

Durante los últimos tres lustros, México ha experimentado un amplio proceso de transformación y reestructuración en su estructura económica. Dichos cambios a su vez han trastocado fuertemente las esferas social y política del país. Empujado por la aguda crisis económica, que se manifestara francamente en 1982, el Estado mexicano se vio forzado a implantar un nuevo modelo de desarrollo, que en base a un esquema de corte neoliberal^{2/}, desplegó una serie de medidas de ajuste y estabilización. Bajo ciertos criterios netamente macroeconómicos, iniciada la década de los noventa parecía que en el país se había logrado un nuevo "milagro mexicano". Los eventos de diciembre de 1994 echaron abajo esta idea, al evidenciarse un nuevo ciclo de crisis y recesión.

Más que en otras épocas, sin embargo, el proceso descrito se ha presentado bajo un contexto de amplias contradicciones y paradojas. Así, por ejemplo, mientras que durante la llamada "década perdida" para América Latina, la capacidad real del poder adquisitivo y el nivel de vida de una gran parte de la población del país se vieron fuertemente mermados, la lista de "supermillonarios" mexicanos -ahora devaluados- con capitales superiores a los mil millones de dólares, se elevó de manera sorprendente. De dos supermillonarios clasificados en 1991, para 1994 esta cifra había aumentado a 24, colocando a México como el cuarto en el mundo en este rubro, después de Estados Unidos, Alemania y Japón; ello propició que la revista Forbes calificara a México como el "paradigma"^{3/}. Asimismo, al tiempo que un gran número de empresas micro, pequeñas y medianas iban a la quiebra o, en el mejor de los casos, mostraban fuertes signos de descapitalización, surgían poderosas empresas transnacionales mexicanas, de

^{1/} Pronunciamientos de Luis Donaldo Colosio en el VII Foro Empresarial del Sureste "Integración para el Desarrollo Regional", Villahermosa, Tabasco, junio 18, 1993, y durante su discurso ante el monumento a la Revolución en la Ciudad de México, el 6 de marzo de 1994. Esta retórica -atractiva y urgente- mostraba que Chiapas y otras regiones "olvidadas" del país habían cimbrado las bases del Estado y del partido político en el poder.

^{2/} Se utiliza la frase "corte neoliberal" para caracterizar un conjunto de medidas y políticas que son afines al modelo del mismo nombre, sin llegar a ser la expresión pura. De hecho, hay quienes argumentan que precisamente la reciente crisis económica del país tuvo en una de sus causas esenciales, el no haber llevado el modelo neoliberal hasta sus últimas consecuencias.

^{3/} Información publicada en la Revista Forbes, 18 de julio de 1994.

capital privado, con crecientes operaciones a nivel global. Los casos más exitosos de este tipo están representados por Cementos Mexicanos (CEMEX) y el Grupo VITRO.

La expresión regional-espacial del modelo de desarrollo adoptado, no podía ser la excepción en términos paradójicos. México ha observado una creciente tendencia a encadenarse a los procesos de integración internacional y globalización: durante la presente década, México firma un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, ingresa a los foros más importantes que operan en la Cuenca del Pacífico (Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, Consejo de Cooperación Económica del Pacífico y Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico) y es aceptado como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Para algunos analistas y agentes gubernamentales, estos movimientos marcaban la entrada de México al "Club de los Desarrollados". No obstante, frente al avance de la globalización e internacionalización de la economía mexicana, en forma paralela se han presentado movimientos sociales armados en la región sureste del país, empujados por la marginación y pobreza extrema, así como por la búsqueda de mayores espacios de autonomía local.

Aunado a lo anterior, recientemente la dimensión de lo regional ha adquirido modalidades poco usuales en el pasado. Debido al surgimiento de nuevos espacios industriales, entidades federativas de las regiones norte y centro-norte del país demandan grados más auténticos de descentralización política, administrativa y financiera, con el propósito de obtener una mayor capacidad de dirección de su propio desarrollo, a raíz de su creciente papel en la nueva división territorial del trabajo, etapa impulsada por una industrialización ligada a los mercados internacionales. Estas regiones parecen ser la antítesis de la anterior (sureste). En las nuevas regiones industriales del norte y centro-norte de México, se despliegan modelos de producción considerados signos del "post-modernismo", como los sistemas "post-fordistas" de manufactura y organización del trabajo. Por el contrario, en Chiapas se reconoce la existencia de zonas que aún viven en el "pre-modernismo", y donde lo único calificado como "post-moderno" ha sido el movimiento guerrillero conocido como "Ejército Zapatista de Liberación Nacional" (EZLN)^{4/}.

En tal sentido, ante la preeminencia del proceso de globalización y la virtual supresión de las fronteras nacionales, es evidente que la "cuestión regional" adquiere relevancia. Por los procesos señalados, parece ser que actualmente el desarrollo regional en México se encuentra entre dos fuerza opuestas: la globalización y el centralismo. El legendario y tan ansiado objetivo de política, de obtener un nivel más homogéneo en el desarrollo de las regiones del país, no ha sido alcanzado. La persistencia en México de grandes disparidades regionales en el nivel de vida

^{4/}Véase la caracterización de Gabriel Zaid sobre la guerrilla del EZLN. Zaid señala que "el estilo postmoderno empezó en la arquitectura, como una vanguardia consciente del fin de las vanguardias, que así las superaba y se volvía, paradójicamente, la última vanguardia: Una modernidad irónica, que hacia avanzar la modernidad, sin continuar con la creación de nuevos párrafos en el discurso moderno...La guerrilla chiapaneca traslada esa conciencia postmoderna de la vanguardia artística a la vanguardia en armas". Véase "Chiapas: La guerrilla postmoderna", El Imparcial, mayo 31, 1994.

e ingresos, ha sido considerada por organismos internacionales - ONU entre ellos-, como firme indicador de desintegración. Curiosamente, también entre la iniciativa privada del país existe preocupación por los problemas que puedan acarrear al sistema económico-político, la pobreza y las desigualdades regionales. Por un lado, ello refleja el propósito de los empresarios de obtener mayor seguridad en sus inversiones; y por otro, agenciarse también niveles más altos de desregulación y descentralización de las decisiones, así como de una mayor capacidad de gestión de los grupos de provincia. En función de ello, el sector privado ha elaborado una propuesta en materia de desarrollo regional, para el sexenio 1994-2000 ^{5/}.

En el caso mexicano, aunado al arrastre de una tradicionalmente equivocada concepción del "problema regional" - producto de una constante asincronía entre teoría y realidad ^{6/}-, la crisis económica de los ochenta y el modelo de desarrollo nacional adoptado, han conducido a un *impasse* en materia de desarrollo regional, creando más bien un marco *vacío* de política, donde la variable territorial pasa a ser un factor marginal o secundario. La premisa fundamental de esta corriente teórica es aquélla que establece que una vez que se obtiene el crecimiento económico, el mercado por sí sólo tenderá a propiciar el equilibrio interregional; por lo tanto la racionalidad económica guía la asignación de recursos, en función de la eficiencia sectorial.

En años anteriores, en los casos en que la dimensión regional era abordada, ésta contenía un enfoque netamente "espacialista" y/o "asistencialista". En el primer caso, el problema central era la dispersión-ordenación geográfica de la población y la actividad económica, con énfasis en los sistemas urbanos -más que en lo regional-, así como la dotación de infraestructura. En el segundo, los planes se orientaban al mejoramiento del bienestar o formas de consumo, ya sea directamente o por medio de movimientos poblacionales (Harris, 1984). De esa manera, la concepción del problema regional y las políticas implementadas para atacarlo, conducían a una especie de "fetichismo espacial", dado que no se incidía directamente sobre las variables que determinaban la dinámica de las regiones. A niveles más amplios, la forma de operar del capitalismo contemporáneo está dando paso a una nueva **espacialidad**, caracterizada por (Curbelo, 1987): la polarización de las estructuras productivas regionales, la diferenciación de los papeles regionales en la nueva división espacial del trabajo, y la creación -o reforzamiento- de gobiernos regionales con el fortalecimiento paralelo de los mecanismos neo-mercantilistas.

En México, la conjunción de procesos estructurales y coyunturales que han permeado las bases económica, social y política del país, han dado lugar al surgimiento de una especie de "**regionalismos emergentes**": i) los ligados al creciente proceso de integración internacional y globalización de la economía (i.e nuevas regiones industriales del norte del país); ii) los relacionados a la crisis e inconsistencias de política económica (i.e. valles agrícolas de Sonora y Zacatecas); iii) los vinculados a rezagos socio-económicos históricos y endémicos de regiones (i.e.

^{5/}Concanaco-Canacintra-Coparmex(1994).

^{6/}Esta característica de la política de desarrollo regional no es privativa de México, sino que ha sido común a todos los países latinoamericanos. Véanse los trabajos de S. Boisier (1992) y B.H.J. Helmsing y J.F. Uribe-Echevarría (1981).

Chiapas-EZLN); y iv) aquéllos que en general obedecen a la inadecuación y marginación de la dimensión regional en el esquema general de políticas prevaleciente. En base a lo anterior, el nuevo entorno de la economía nacional y el marco de redefinición secto-espacial que acompaña a la cambiante división territorial del trabajo, demanda un enfoque alternativo de política regional en México.

II. LA DIMENSION REGIONAL-TERRITORIAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Desde tiempo atrás ha existido en México algún tipo de acción de corte regional, aunque de manera irregular y no siempre formalizadas. Es hasta la década de los setenta cuando se concibe la dimensión regional en un marco más amplio de planeación y se inicia su institucionalización (Garza, 1992). Gustavo Garza (1992) ha periodizado las acciones de política relacionadas al desarrollo regional en México, de 1915 a 1988, en cuatro etapas: 1) 1915-1940: Acciones pioneras; 2) 1940-1970: Políticas de impacto territorial aislado; 3) 1970-1976: Política urbano-regional en la estrategia económica nacional; y, 4) 1977-1988: Política urbano-regional institucionalizada.

Durante el último período de gobierno, la dimensión espacial de la política pública estuvo totalmente impregnada por las premisas y lineamientos generales del modelo económico global, el neoliberalismo. En ese marco, la caracterización analítica del **período 1989-1994** es de una *etapa de política regional vacía*.

En este trabajo, el énfasis para el análisis será puesto en las últimas dos etapas (1977-1994), por la incidencia de la crisis económica y los amplios cambios macroeconómicos suscitados a raíz de ella. Para el análisis se toman los tres documentos oficiales que se consideran esenciales en la formulación e instrumentación de las estrategias regionales: los Planes Globales o Nacionales de Desarrollo, los Planes o Programas de Desarrollo Urbano (que integran la política sectorial) y los Planes y Programas sobre Desarrollo Industrial (por su potencial incidencia sobre la localización de la actividad económica e infraestructura). En los anexos 1, 2 y 3 se muestra una síntesis de las características y elementos principales de la política regional (la concepción del desarrollo regional, diagnóstico, objetivos, estrategias e instrumentos) instrumentada en el período 1977-1994, que comprende tres administraciones gubernamentales.

De acuerdo a Garza (1992), la institucionalización de la política urbano-regional se presenta con la promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) del país, en 1978. Paradójicamente, parecería ser que esta institucionalización vino a marginar la "cuestión regional" dentro del marco de políticas. Un escudriñamiento de la dimensión regional en los planes y programas de desarrollo del período señalado arroja las siguientes consideraciones: 1) se da un énfasis desmedido a lo urbano sobre lo regional; 2) se percibe un enfoque "espacialista", donde la preocupación es la excesiva concentración o dispersión de la población y la actividad económica, aspectos reflejados en las regionalizaciones diseñadas para la planeación; 3) se

imprime un enfoque "asistencialista", en el cual el objetivo principal parece ser la homogenización interregional de los niveles de bienestar, sin incluir la conexión directa con aspectos claves como el empleo, la producción y la productividad; 4) se incluye el propósito de la descentralización con carácter marcadamente administrativo; 5) se presenta una confusión conceptual entre desarrollo regional y desarrollo social; y, 6) no existe una visión articulada del virtual escenario regional, a raíz del creciente proceso de internacionalización de la economía mexicana.

Aparte de la tradicional asincronía entre teoría y realidad en la concepción del "problema regional" durante varias décadas, la marginalización o ausencia de una política regional explícita en el marco de planeación mexicana durante los ochentas, vino a ser reforzada por dos factores estrechamente relacionados entre sí: i) la explosiva manifestación de la crisis en 1982, y ii) la adopción de una política neoliberal en el manejo de la economía. Por un lado, la profundización de la crisis dio prioridad de política a la recuperación del crecimiento económico, independientemente de su expresión territorial y, por otro, la doctrina neoliberal supone que la eficiencia y la racionalidad del mercado tienden, automáticamente, a la igualación de los beneficios del progreso en todas las regiones del país. Bajo este contexto, en este período se presentó una especie de *impasse* en materia de política regional, creando un vacío dentro del marco general de planeación. Algunos autores consideran que en este período hubo una ausencia de bases conceptuales y teóricas explícitas y más rigurosas que fundamentaran la política urbano-regional a nivel nacional (Aguilar, 1991). Efectivamente, la ausencia de bases conceptuales y teóricas explícitas de política regional, se explica por la concepción teórica *implícita* que impregnó las estrategias espaciales en los planes y programas de desarrollo.

Durante cada administración gubernamental hubo algún rasgo distintivo de la política urbano-regional. En el período 1977-1982 lo fue el ordenamiento de los asentamientos humanos; en 1983-1988, la descentralización de la vida nacional; y durante 1989-1994, el impulso a eficientes sistemas y corredores urbano-regionales. Dentro de este esquema de políticas, sin embargo, se avanzó parcialmente en la materia, sobre todo en el campo normativo. Por ejemplo, durante el período 1983-1988 se reformó el artículo 15 Constitucional para darle mayor fortaleza al municipio y se inició el proceso de descentralización en los servicios de salud y educación. Asimismo, y bajo dicha propuesta, se avanzó en la construcción de instrumentos que fortalecieran a los estados y municipios. De esa manera se establece en 1983 el Convenio Unico de Coordinación (CUC), como instrumento jurídico, administrativo y financiero, y mecanismo de coordinación de los compromisos y acuerdos entre los tres niveles de gobierno. El CUC es el antecesor del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), creándose también los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) estatal y municipales y los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER). No obstante el avance relativo de algunos de los programas, sus impactos reales fueron muy limitados, sobre todo por el peso excesivo de la tradición centralista y las dificultades para la descentralización financiera. La forma que adoptó la descentralización en México en ese período ha sido calificada como un "centralismo democrático", más que como una auténtica descentralización administrativa (Pardo, 1986). De esa manera, dentro de este marco de concepciones y prioridades, se fueron eliminando o diluyendo algunos de los programas heredados -que sin haber sido totalmente exitosos-, sí tenían un enfoque explícitamente regional-territorial. Este es el caso de los programas PIDER (Programa Integral

para el Desarrollo Rural) y COPLAMAR (Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). Contrariamente a lo esperado, al ser incorporados dentro del CUC (Convenio Unico de Coordinación) los programas desaparecieron. Así, su descentralización significó, irónicamente, su desintegración "silenciosa", mostrando el carácter real, centralizado, que estos programas tenían de origen. En ese sentido, la normatividad y la retórica iban en una dirección, y la práctica, en otra.

Cabe destacar que durante el período 1983-1988, se formularon seis Programas Regionales Estratégicos: Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Región Centro, y Frontera Norte. El criterio para su formulación fue la identificación de recursos y ubicación geográfica con carácter estratégico para el futuro del país. Sin embargo, dado que la conformación de las regiones tuvo como eje la adhesión de estados geográficamente contiguos, en una perspectiva de mayor integración interna, los impactos sobre la base productiva fueron nulos. La simple delimitación territorial *formal* de regiones, cuando no se consideran relaciones y encadenamientos sectoriales funcionales y dinámicos, no produce efectos reales sobre la economía y el nivel de vida de la población; únicamente viene a agregar una regionalización más a las ya existentes. Su inoperancia puede ser atribuida también a la naturaleza altamente centralizada de los planes -impuesta "de arriba hacia abajo"- y, por consecuencia, el insuficiente arraigo local de los mismos.

Aún en el caso de esta administración, donde una de las tesis fundamentales de gobierno fue la descentralización de la vida nacional, las metas no sólo no se alcanzaron, sino que se presentó además un fuerte retroceso en algunos aspectos del fenómeno. Así lo demuestra el análisis realizado por Palacios (1989) sobre la distribución regional de la inversión pública federal sectorial para ese período. Mientras que durante 1959-1982 la concentración de la inversión de este tipo realizada en el Distrito Federal osciló entre el 21 y el 23.5%, durante 1983-1986 ésta rebasó el 30%. Si esta cifra de mediados de los ochentas reportada por Palacios parecía exagerada, para 1992 se rebasaba cualquier expectativa inmediata: el Distrito Federal concentró el 43.5% de la inversión pública federal. Paradójicamente, aún en el rubro denominado "desarrollo regional"^{2/}, el Distrito Federal absorbió alrededor del 50% de la inversión en 1992, habiendo alcanzado el 77.5% de la misma en 1988.

En la aquí denominada **etapa de política regional vacía (1989-1994)**, junto a la preeminencia de sistemas y corredores urbano-regionales, sobresalen dos elementos que la caracterizan: i) la eliminación de políticas discriminatorias explícitas entre regiones; y ii) la confusión conceptual-metodológica entre política de desarrollo social y política de desarrollo regional, utilizando la primera como sustituta y equivalente de la segunda.

Si bien durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) persistieron las políticas regionales explícitas a pesar de la instrumentación del modelo neoliberal, en la

^{2/}Este rubro incluye el sector Solidaridad y Desarrollo Regional, así como el sector Desarrollo urbano y Ecología. A partir de 1988 se conforma el sector Desarrollo Social, comprendiendo Educación, Salud y Laboral, Solidaridad y Desarrollo Regional, así como Desarrollo Urbano y Ecología.

administración gubernamental siguiente se tuvo una acción deliberada de eliminar las discriminaciones inter-regionales de política, bajo la lógica de la eficiencia secto-territorial -y por lo tanto social-, del mercado. Como ejemplos de esta posición se pueden mencionar la derogación de los decretos gubernamentales que otorgaban estímulos fiscales en zonas geográficas específicas para la desconcentración industrial, así como para la creación de parques industriales.

Durante el período 1989-1994, la columna vertebral de las acciones de desarrollo regional fue el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*. Sin embargo, este programa sesgó la asignación de recursos hacia la parte "social" de los grupos y zonas donde operó, que aunque indispensable, tuvo escasa incidencia sobre el ámbito productivo. Como consecuencia, un desarrollo regional en su sentido amplio nunca fue alcanzado, pues no se creaban las bases para establecer una plataforma productiva que conduce a un proceso de crecimiento autogenerativo. Una conclusión más reflexiva y crítica sobre el impacto de este programa en la consecución de sus objetivos, conduce a una relativización de sus alcances y logros. No sólo se presentaron problemas metodológicos para ubicar en forma precisa la "población objetivo", social y geográficamente, sino que también se cuestiona ampliamente el manejo político del programa. Algunos analistas opinan que el mismo concepto de *solidaridad* posee sus límites, al carecerse en la realidad de las condiciones socio-políticas y económicas mínimas para que el solidarismo funcione (Canto y Moreno, 1993/1994).

III. TENDENCIAS EN LA DESIGUALDAD REGIONAL: 1970-1993

La tradicional existencia de grandes desigualdades interregionales en México es un hecho ampliamente reconocido (Lamartine Yates, 1965; Stern, 1967; CEPAL, 1972; Appendini y Murayama; Unikel, 1976). Una revisión de las estimaciones de los niveles de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas del país -tomando esta unidad geopolítica como regiones-, desde 1900 y 1940-1990, revela que, salvo excepciones en algunos puntos intermedios, la posición de los estados en el nivel de desarrollo ha permanecido relativamente sin cambios (cuadro 1). El Distrito Federal y los estados del norte del país (Nuevo León, Baja California, Coahuila, Sonora, Chihuahua) han clasificado entre los primeros lugares, mientras que los estados del sureste (Chiapas, Oaxaca, Guerrero), ocupan los últimos lugares. Las excepciones más notables han sido el Estado de México, saltando de los últimos lugares a los primeros diez y, en forma opuesta, Durango, que ha descendido en su posición durante las últimas décadas.

Una estimación de la evolución de las desigualdades inter-regionales de México para el período 1970-1993 -último año para el cual se cuenta con información del PIB por entidades federativas-, en base a los índices de Williamson (1965), muestra la persistencia tendencial de las desigualdades, arrojando resultados altamente sugerentes (cuadro 2). No obstante, en función

de las limitaciones que esta metodología posee ^{8/}, es conveniente tomar estos resultados con carácter indicativo y no conclusivo. En principio, a pesar de las diferencias obtenidas entre los índices Vw y Vuw, ambos coinciden en un repunte de la desigualdad hacia los noventas. El centro de controversia aquí, es la divergencia de los índices para el período 1980-1988, años que concurren con la crisis económica de la llamada "década perdida". Si se toma como base el índice Vw -considerado de mayor certeza y confiabilidad que Vuw al incluir un factor de ponderación de la diferente densidad de población por estado-, los resultados sugieren que se presentó una tendencia hacia la disminución *relativa* de las desigualdades interregionales. Sin embargo, esta tendencia no se presentó de manera homogénea en el territorio nacional, sino que fue catalizada por los estados que potenciaron su *posicionamiento* competitivo en el nuevo entorno de apertura comercial, ya sea por la dotación de algún recurso estratégico que demandaba inversiones por parte del Estado, o la adecuada combinación de ubicación geográfica con calificación de fuerza de trabajo e infraestructura industrial (norte de México).

Por tanto, pesar de esa aparente tendencia coyuntural hacia la convergencia a nivel global, también es posible inferir la ampliación de la brecha y una polarización entre los estados con mayor y menor nivel de desarrollo; de esta forma, probablemente las diferencias *absolutas* entre unos y otros aumentaron. Así por ejemplo, mientras que en 1970 la diferencia en el PIB per cápita entre los estados con mayor y menor nivel era 5.2 veces, en 1980 se había reducido a 4.6, aumentando de nuevo en 1988 a 6.4 y a 5.1 veces para 1993. El índice de desigualdad obtenido para 1993 mostraba un repunte significativo, rebasando los niveles de cualquiera de los años analizados desde 1970.

Por otro lado, aún en el caso de tendencias hacia la disminución relativa y global de las desigualdades *inter-regionales* durante 1980-1988, ello no excluye la acentuación de las desigualdades *intra-regionales*. Expresiones concretas de este fenómeno han sido reportadas en estudios sobre varios países de Latinoamérica (Gilbert y Goodman, 1976). En el caso de México, bastaría con volver la vista al caso de Chiapas para sustentar este condicionamiento.

El punto de debate o el dilema en torno a los resultados del caso mexicano, no es si éstos sustentan la hipótesis de Williamson sobre la relación entre los niveles de crecimiento económico nacional y las desigualdades regionales de ingreso/producto: los ingresos regionales primero divergen y después convergen, a medida que crece el ingreso per cápita. De hecho, durante los ochentas la economía mexicana experimentó un crecimiento nulo o mínimo. Si la tendencia encontrada en ese período hacia la convergencia interregional es auténtica, la

^{8/}La tarea de cuantificar el grado de desigualdad regional se enfrenta a una serie de problemas de tipo teórico y metodológico. En este estudio, los cálculos fueron hechos utilizando precios corrientes para cada uno de los años seleccionados, dado que el propósito era comparar un índice de desigualdad global intra-período. Por otro lado, para estimar el ingreso per cápita de las entidades federativas en 1988 y 1993, se utilizó la tasa de crecimiento promedio anual registrada por cada una de ellas en la década 1980-1990. La estimación mediante la utilización de precios constantes o estandarizaciones a valores en dólares puede arrojar resultados diferentes. La misma situación se presenta si se selecciona y/o se incluye otra variable en el análisis, así como por una mayor o menor desagregación geográfica de las unidades territoriales. Una crítica y exposición de las limitaciones del modelo de Williamson pueden encontrarse en G. Krebs (1982), y Gilbert y Goodman (1976).

preocupación estriba en que ésta se presentó en un marco de decrecimiento económico general, ligado a una caída del ingreso real de amplios sectores de la sociedad y una mayor polarización en relación a las regiones más atrasadas del país. En ese sentido, el período reciente parece haberse caracterizado por una tendencia hacia la convergencia regional (*desconcentración territorial*), aunada a una mayor divergencia social (*concentración del ingreso*).

La aparente tendencia hacia la convergencia regional en un período de franco estancamiento económico en México (1980-1988), entra en total contradicción con algunas de las interpretaciones sobre la evolución de la convergencia interregional en Europa.^{2/} Una de éstas argumenta que el proceso de convergencia muestra una tendencia a aumentar, o positiva, durante los períodos de fuerte crecimiento y a disminuir, en etapas de estancamiento. En relación a esta posición o interpretación, Cuadrado-Roura (1994) llama la atención en el sentido de que aparte de lo controversial del tema, los datos por sí solos no proveen la suficiente claridad. Además, enfatiza, al confiar y depender únicamente de los números fríos, se puede perder de vista la reciente tendencia del comportamiento diferenciado a nivel de las regiones, sean “desarrolladas” o “atrasadas”. El caso europeo muestra que en las condiciones actuales, las primeras no necesariamente son las “ganadoras” y las segundas, las “perdedoras”.

Una conclusión importante que deriva de este análisis es el cuestionamiento sobre la acertabilidad y pertinencia de las políticas explícitas de desarrollo regional que habían manejado tradicionalmente los distintos gobiernos en sus programas: el objetivo de disminuir las desigualdades interregionales que marcaba la estrategia central de sus acciones. Lo anterior sugiere una amplia revisión no sólo de la implementación de las políticas de desarrollo regional, sino también de sus bases teóricas y objetivos planteados.

IV. REVERSION DE LA POLARIZACION INDUSTRIAL Y REGIONALISMOS EMERGENTES

Uno de los eventos que pudiera explicar en grado importante la aparente tendencia hacia la conversión regional en los ochentas, es el cambio en la geografía de la industria. En uno de los escasos estudios recientes que existen sobre el tema, se llega a una conclusión similar (Banamex-Accival, 1994).

A partir de los ochentas, los impactos regionales más significativos estuvieron ligados a una nueva configuración territorial del sector manufacturero, la cual, más que producto de políticas espaciales específicas, fueron consecuencia de políticas y fenómenos macroeconómicos. Entre éstos se pueden mencionar el proceso de integración internacional, reforzado por la política de apertura comercial y la firma del TLC, así como la política en el tipo de cambio de la moneda, que abarataba el costo de la mano de obra.

^{2/}Véase la discusión sobre diferentes interpretaciones en relación al proceso de convergencia interregional en Europa durante las últimas décadas, en: J.R. Cuadrado-Roura (1994).

Con el proceso de integración internacional *de facto* de la economía, las regiones fronterizas adquirieron mayor relevancia. Dadas ciertas condiciones a nivel internacional, aparte de factores de expulsión de la región centro-sur del país, sobre todo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el funcionamiento de la economía ocasionó una importante redistribución de la capacidad manufacturera hacia el norte y centro-norte del país, cuando tradicionalmente entre el 55 y 60% del producto y el empleo industriales se había concentrado en sólo dos municipios de la región centro-sur (ubicados en el Distrito Federal y el Estado de México). Este proceso de desconcentración de la actividad manufacturera es compatible con las tendencias reportadas de desconcentración de la población, en el cual ha sido afectada particularmente a la región central del país (Aguilar y Rodríguez, 1994/1995). Asimismo, en un estudio reciente sobre las desigualdades regionales y urbanas de México, Garza y Rivera (1994) señalan que con excepción de algunos centros petroleros (i.e. Campeche) y turísticos (i.e. Quintana Roo), durante la "década perdida" fueron los estados del norte del país los que mejoran su posición en términos de ingreso per cápita.

Con el cambio en el patrón de localización industrial surge una **nueva división territorial del trabajo** en México^{10/}. Si bien las políticas de descentralización industrial pudieron haber sido aprovechadas, no fueron éstas las que motivaron la redistribución geográfica de la industria. Políticas con ese objetivo existen desde hace más de cuarenta años y no habían sido efectivas^{11/}.

En términos del empleo manufacturero total, mientras que en 1965 la región centro-sur (D.F., Edo. de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) concentraba el 55.6% y la región frontera norte (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) tan sólo el 17.4%, para 1993 las participaciones habían sido de 39.4 y 30.1%, respectivamente. Las cifras son aún más reveladoras si se examina por separado la rama metalmeccánica (que incluye productos metálicos, maquinaria y equipo). En 1965 la región centro-sur agrupaba casi el 70% del empleo en esta rama y la región frontera norte, el 17%. Para 1993, el cuadro había cambiado radicalmente. Mientras que la región centro-sur redujo su participación al 35% del total, la frontera norte casi triplicó su porcentaje, llegando a concentrar la mitad de los empleos, superando con ello a la tradicionalmente legendaria región manufacturera del país (figuras 1 y 2). De hecho, mientras que en el período 1985-1993 la región frontera norte registraba tasas de crecimiento del empleo en esta rama de alrededor del 9% anuales, el Valle de México (D.F. y el Estado de México) no sólo no creció sino que obtuvo tasas negativas -2% (figuras 3 y 4). En este sentido, actualmente se argumenta de la existencia de un proceso de recomposición de la base productiva de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), caracterizada por los fenómenos de *desindustrialización* y *terciarización* de la economía (Torres y Gasca, 1995).

^{10/}Un análisis más amplio de este proceso ha sido desarrollado en: Pablo Wong González (1991).

^{11/}Un recuento y exposición pormenorizada de este tipo de programas y acciones puede encontrarse en G. Garza (1992).

Sin embargo, es conveniente señalar que el decaimiento absoluto de la ZMCM en el empleo de esta rama particular no significa que el PIB en su conjunto mantenga una tendencia descendente. De hecho, durante el período 1988-1993 el PIB del Distrito Federal presenta una sustantiva recuperación: sin llegar a los niveles de 1970 y 1975, para 1993 incrementa su participación en el PIB nacional en relación a 1985 y 1988, alcanzando niveles similares a los obtenidos en 1980 con un 24.1 por ciento. Se refleja también en las tasas de crecimiento del PIB: mientras que durante los períodos 1980-1985 y 1985-1988 las tasas medias de crecimiento anuales fueron de -0.8 y 0.4 por ciento, respectivamente, para 1988-1993 registró 5.4, de las más altas del país y casi el doble del promedio nacional. Por lo tanto, la evidente recuperación puede ser explicada por el proceso de reestructuración de su base productiva, en el cual se va perdiendo posición en los sectores de industria tradicional y se va ganando en ramas manufactureras modernas, de mayor nivel tecnológico, pero sobre todo en servicios especializados. Como soporte a este proceso se dio la reconcentración en el Distrito Federal de la inversión pública federal, mencionada anteriormente. En los espacios norteños, durante los ochentas el dinamismo se reflejó principalmente en la industria maquiladora: de 585 plantas y 127,000 empleados en 1982, el sector había rebasado las 2,000 plantas y el medio millón de empleados para los primeros años de los noventa. En este proceso, las empresas transnacionales, que habían coadyuvado enormemente a la concentración industrial en la zona del Valle de México, a partir de los ochentas se convierten en agentes impulsores de la redistribución geográfica manufacturera hacia el norte del país.

A nivel nacional, este fenómeno de redistribución industrial ha visto el surgimiento de nuevas regiones industriales en el norte del país, donde tradicionalmente los sectores productivos dominantes eran los agropecuarios (figura 5). Ante este proceso de difusión geográfica de la industria, se da una especie de regionalismo emergente. Este concepto es el sentido de la demanda de mayores grados de descentralización -en todos sus niveles-, tanto de parte de los gobiernos estatales y municipales, como de los grupos promotores privados y sociales (i.e. ejidos), con el objetivo de ampliar sus capacidades de gestión y dirección de las posibilidades de desarrollo que la internacionalización ha territorializado en sus regiones.

En este proceso cambiante, han aparecido nuevos conceptos y formas de planeación y gestión del desarrollo regional. Por ejemplo, se empiezan a formular estrategias de desarrollo regional transfronterizo, adoptando esquemas de **planeación regional binacional**. Este es el caso, por ejemplo, del plan de acción conjunto titulado "*Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona*". Bajo esta "Visión" los estados de Sonora, en el lado mexicano, y Arizona, en el lado estadounidense, buscan obtener mayores niveles de complementariedad y competitividad en los mercados internacionales, considerando a los dos estados como una sola región económica integrada. A lo largo de la frontera México-Estados Unidos se han presentado varios casos en la línea de acción señalada. En cierto sentido, con estos procesos se perfila la conformación de lo que Sergio Boisier (1993) denomina **regiones virtuales**, es decir, el resultado de acuerdos entre regiones -no necesariamente geográficamente contiguas-, para alcanzar ciertos objetivos comunes. Estos procesos parecen formalizar los "**estados-regiones**", como les denomina Kenichi Ohmae (1993). Este conjunto de acciones regionales a nivel internacional ha generado una intensa competencia entre los estados y municipios de México por atraer inversiones y

colocar exportaciones, así como un movimiento similar entre los estados de la Unión Americana por ubicar operaciones productivas y concertar convenios comerciales en territorio mexicano.

La oleada de inversiones y el surgimiento de nuevos espacios industriales en el norte de México no significa que algunas economías regionales de esa gran zona no hayan sido afectadas negativamente durante la década de los ochenta. De hecho, la conjunción de la apertura con la profundización de la crisis de sectores tradicionales de base primaria -producto de problemas estructurales y el manejo coyuntural de la política hacia el campo-, ha conducido al estancamiento y depresión económica de regiones en las cuales su dinámica depende de la evolución de este tipo de actividades (agricultura, pesca, minería, y agroindustria tradicional, principalmente). En el estado de Sonora, por ejemplo, regiones agrícolas como la del Valle del Yaqui, otrora considerada "granero de México" y cuna de la "revolución verde", se encuentra en situación de franco estancamiento. Esta situación ha dado lugar a un cierto tipo de regionalismo que enarbola acciones contra el centralismo y las contradicciones e impactos regionales negativos de políticas federales (Wong-González, 1995).

Por otro lado, el regionalismo emergente en el estado de Chiapas, representado particularmente por el EZLN, es un indicador de demandas no sólo por mejorar sus condiciones de vida y erradicar la ancestral condición de marginación y atropellos a los que su población ha estado sujeta. En esta entidad más del 30% de la población mayor de 15 años es analfabeta, el 81% de la población obtiene ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, y la gran mayoría de los municipios (84%) clasifican dentro del rango de marginación "alta" y/o "muy alta"^{12/}. Por lo tanto, el movimiento político-social significa también el espíritu de alcanzar mayores niveles de autonomía local, y prácticas descentralizadas de poder, que permitan la toma de decisiones sobre el uso de los recursos y el manejo de formas democráticas más amplias en las comunidades. De hecho, de los 34 puntos que contenía el pliego de demandas que presentó la guerrilla zapatista ante el representante del gobierno federal, durante las negociaciones para alcanzar la paz en la zona, diez de ellos contenían aspectos relacionados a la autonomía, la democracia y el manejo local de sus recursos (cuadro 3).

V. CONCLUSIONES: HACIA UNA NUEVA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

Para México, la década de los noventa ha mostrado en forma cruel y costosa -social, económica y políticamente-, el abandono de dimensión regional en las políticas de desarrollo. La política regional *vacía* ha tenido como soporte lo que Curbelo (1987) describe como la crisis de la política regional convencional, asociada al contexto general de crisis del Estado de Bienestar. Durante este último período (1989-1994), se eliminaron la mayor parte de las medidas que tendían a discriminar e incidir diferenciadamente entre regiones. Con ello, la competencia enre estados y entre municipios por obtener recursos así como para atraer capital, se intensifica. Por

^{12/}Con base en la clasificación de CONAPO (1993).

tanto, estos procesos reflejan la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en materia de política regional.

En términos generales, para el caso de México, es posible argumentar que la dirección y la velocidad de los impactos territoriales que se tuvieron durante la década de los ochentas, estuvieron relacionados a la especialización sectorial de la base productiva de las regiones y su capacidad de respuesta ante el proceso de integración internacional y apertura. Con la excepción de algunas zonas de explotación de hidrocarburos y centros turísticos de alto nivel, por la cercanía con los Estados Unidos -principal socio comercial de México-, este condicionamiento fue reforzado por la ubicación geográfica y la "maduración" de las economías regionales, es decir, la calidad de su infraestructura y calificación de la fuerza de trabajo, entre otros factores.

Cabe resaltar que con procesos de integración internacional y globalización, parece ser que los gobiernos nacionales pierden cada vez más el control sobre la localización de las actividades productivas, particularmente en el sector manufacturero. Como contraparte, la acción de los gobiernos locales y regionales adquirió mayor relevancia al respecto.

Por otro lado, la previsión de los impactos regionales del TLC no ha sido debidamente considerada en el marco de políticas de desarrollo, pues de hecho ya se presentan efectos regionales diferenciados. Este es un punto en el que se debe realizar más investigación. Las políticas regionales explícitas en los planes de desarrollo contienen una excesiva preocupación por lograr la desconcentración de la actividad económica y la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sesgo que propició la inexistencia de una estrategia coherente que previniera el crecimiento de los nuevos centros industriales. Por otro lado, es conveniente señalar que en las regiones del norte del país, la preferencia casi exclusiva por promover la industrialización que aproveche las ventajas comparativas/competitivas en los mercados internacionales -esencialmente con los Estados Unidos-, ha menoscabado la oportunidad de combinar esta última estrategia con el desarrollo de su potencial endógeno. Este es un aspecto que también requiere atención de parte de los distintos niveles de gobierno y agentes empresariales.

En el sentido amplio del desarrollo regional, no es suficiente asistir las necesidades sociales de la población en las "regiones problema", con acciones para combatir la pobreza extrema. Es necesario crear las condiciones para establecer una base productiva capaz de generar empleos bien remunerados y un proceso de crecimiento autogenerativo. En este sentido, sin dejar de reconocer las bondades de *Pronasol*, probablemente una de las críticas fuertes a este Programa, es su sesgo hacia el primer tipo de acciones y su escasa incidencia sobre el ámbito productivo.

La realidad social y económica existente en las diferentes partes del territorio mexicano exige actuar, al menos, en base a cinco ejes estratégicos:

- 1) **Recuperar** la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas, considerando el nuevo entorno económico y político. En esta época de globalización, lo "regional" puede convertirse en un factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos nacionales:

crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza. Dicha "recuperación" debe basarse, en gran medida, en la capacidad profesional para demostrar su contribución a tales objetivos^{13/}.

2) Los objetivos de esta política regional deben **responder o ser consistentes** con la fase actual, interna y externa, del proceso de desarrollo nacional^{14/}.

3) Pasar de un enfoque netamente "espacialista" y/o "asistencialista" de la política regional, a un enfoque donde el propósito central sea identificar y aportar mecanismos para que las diferentes regiones de un país -no necesariamente unidades político-administrativas-, puedan organizarse, mejorar la capacidad de gestión de su propio desarrollo y potenciar su contribución en el constante proceso de transformación productiva. En condiciones actuales, la política regional debe buscar, simultáneamente, el realce del **desarrollo del potencial endógeno** y aprovechar al máximo las **ventajas competitivas** en los mercados externos. Uno refuerza al otro.

4) Establecer ciertos **mecanismos de compensación o subvenciones** -sin caer en la subsidiaridad populista o "desarrollismo"-, para regiones que se encuentren en situaciones críticas -atraso endémico o mal posicionadas en relación al nuevo marco macroeconómico-, y que requieran del impulso externo para encauzarse en una dinámica autogenerativa.

5) Ante la **apertura externa**, uno de los rasgos más sobresalientes del proceso económico del país en la actualidad, se requiere también **fortalecer una apertura interna^{15/}**, para lo cual es **condición necesaria alcanzar una verdadera descentralización** en su sentido más amplio. Esto último está ligado al logro de mayores espacios de democratización de la vida nacional.

Contraria a la idea convencional, la conformación de regiones fuertes y con un desarrollo sostenido -y sustentable-, conduce a un crecimiento económico nacional más firme. Si en verdad la hora de las regiones y el nuevo federalismo ha llegado, en gran parte corresponde ahora a la sociedad en su conjunto, el no dejar que las manecillas se detengan.

^{13/}Véanse las propuestas al respecto, desarrolladas por S. Boisier (1995).

^{14/}Véanse los argumentos expresados por F. Uribe-Echevarría (1991).

^{15/}El concepto de apertura interna ha sido enunciado por Sergio Boisier, uno de los analistas latinoamericanos más destacados en el tema del desarrollo regional. Boisier (1994) apunta que la apertura interna, guiada por la descentralización, debiera manifestarse en el logro de una mayor equidad y una mayor participación de la población en el sistema de toma de decisiones.

Cuadro 1

**MÉXICO: NIVEL DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO* DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS, 1900 y 1940-1990**

Entidad Federativa	Período						
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1	2
Coahuila	2	3	3	5	5	5	7
Baja California	3	2	2	2	3	2	3
Nuevo León	4	4	4	3	4	3	1
Sonora	5	6	6	4	2	6	5
Aguascalientes	6	9	12	9	9	9	6
Durango	7	10	10	16	17	13	19
Baja California Sur**		7	8	8	8	7	8
Chihuahua	8	5	7	6	6	10	10
Colima	9	11	9	15	12	16	11
Sinaloa	10	13	13	10	13	15	15
Tamaulipas	11	8	5	7	7	12	12
Jalisco	12	14	15	11	11	8	4
Morelos	13	16	11	13	14	11	14
Campeche	14	12	17	17	19	17	23
Nayarit	15	23	21	21	27	22	18
Yucatán	16	15	16	19	20	19	21
Querétaro	17	20	27	22	16	27	13
Guanajuato	18	17	20	18	18	18	17
Puebla	19	28	25	24	23	26	25
Zacatecas	20	25	24	27	28	21	26
Hidalgo	21	24	26	26	24	29	28
San Luis Potosí	22	22	19	20	22	25	22
Tlaxcala	23	27	28	28	26	14	20
Quintana Roo**		18	18	29	29	20	16
Tabasco	24	29	29	25	21	28	29
Michoacán	25	21	22	23	25	23	24
Veracruz	26	19	14	14	15	24	27
México	27	26	23	12	10	4	9
Chiapas	28	30	31	30	31	31	32
Oaxaca	29	32	32	32	32	32	31
Guerrero	30	31	30	31	30	30	30

Nota: Los números indican el rango o nivel de desarrollo socioeconómico de los estados.

*: Los indicadores y la metodología utilizada en cada uno de los estudios analizados, aunque similares, no son totalmente homogéneos; sin embargo, éstos pueden ser tomados como punto de comparación.

** : En 1900 estas unidades geográfico-políticas no figuraban como entidades federativas, sino como "territorios".

Fuente: Los índices fueron compilados de la siguiente forma: para 1990, K. Appendini y D. Murayama, "Desarrollo desigual en México, 1900 y 1960", *Demografía y Economía*, VI:1, 1972; para 1940, 1950, 1960 y 1970, L. Unikel, *El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, El Colegio de México, México, D.F., 1976; para 1980, G. Osuna Castelán, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, 1990; y para 1990, Banamex-Accival, "Niveles de Bienestar", *Examen de la Situación Económica de México*, vol.LXX, núm.822, mayo de 1994.

Cuadro 2**MÉXICO: DESIGUALDADES REGIONALES*, 1970-1993**

Año	V_w	V_{uw}	Número de regiones (estados)
1970	0.503	0.434	32
1980	0.528	0.377	32
1988	0.479	0.549	32
1993	0.595	0.507	32

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estructura Económica Regional. Producto Interno Bruto por Entidades Federativas 1970, 1975 y 1980, México, 1985; e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Entidades Federativas, 1985, 1988 y 1993, México, 1994.

* Se utilizan los índices de desigualdad de Williamson (1965):

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (Y_i - \bar{Y})^2 \cdot f_i/n}}{\bar{Y}}$$

donde:

- f_i = población de la región i ésima
- n = población nacional
- Y_i = producto interno bruto per cápita de la región i ésima
- \bar{Y} = producto interno bruto per cápita nacional

$$V_{uw} = \frac{\sqrt{\sum_i (Y_i - \bar{Y})^2/N}}{\bar{Y}}$$

N = número de regiones

Cuadro 3**DEMANDAS DEL EZLN ANTE EL GOBIERNO FEDERAL, DURANTE LAS NEGOCIACIONES PARA LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN (MARZO, 1994)****A. De Carácter Nacional**

- Elecciones libres y democráticas
- Renuncia del presidente y gobierno de transición o creación de órganos electorales autónomos, formados por la sociedad civil
- Reconocimiento al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)
- Revisión del TLC en relación con los indígenas
- Respeto a dignidad de pueblos indígenas
- Cese a discriminación de indígenas
- Lenguas indígenas tengan carácter oficial

B. Autonomía, Descentralización y Manejo de Recursos

- Autogobierno indígena
- Reparto en Chiapas de los beneficios de la explotación local de electricidad y petróleo
- Defensa y preservación de riquezas naturales
- Organización autónoma de los indígenas
- Justicia administrada por los indígenas
- Que ejército y policías NO entren a zonas indígenas
- Retiro del código que impide organización indígena
- Comisiones de derechos humanos independientes
- Ayuda humanitaria deberá ser distribuida por las propias comunidades
- Reparto de tierra, crédito y asistencia

C. Democratización y Justicia Social en la Región

- Elecciones generales democráticas en Chiapas
- Juicio político a los tres últimos gobernadores de Chiapas
- Derecho a la información y creación de una estación de radio indígena
- Cese a expulsiones de indígenas por caciques
- Libertad a todos los presos políticos e indígenas presos
- Garantías a la seguridad de los miembros, simpatizantes y colaboradores del EZLN
- Creación de Comisión de Paz que verifique acuerdos

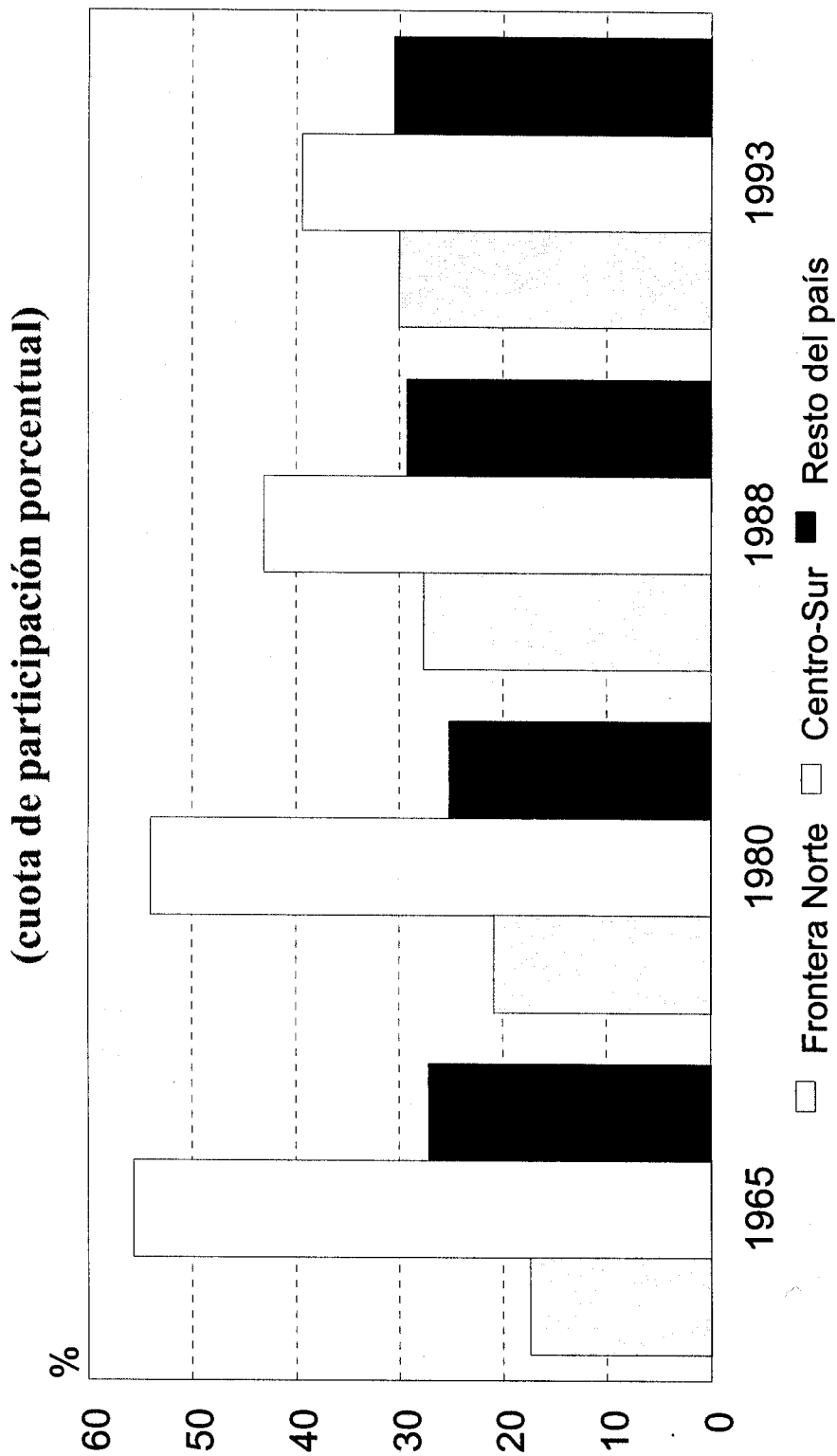
D. Bienestar Social

- Hospitales, clínicas, médicos y medicinas
- Reclamos de indígenas en cuestión de salud, educación y asistencia social
- Asistencia social
- Vivienda digna
- Educación bilingüe
- Vida digna
- Apoyos económicos a viudas y huérfanos causados por el conflicto

E. Economía y Base Productiva

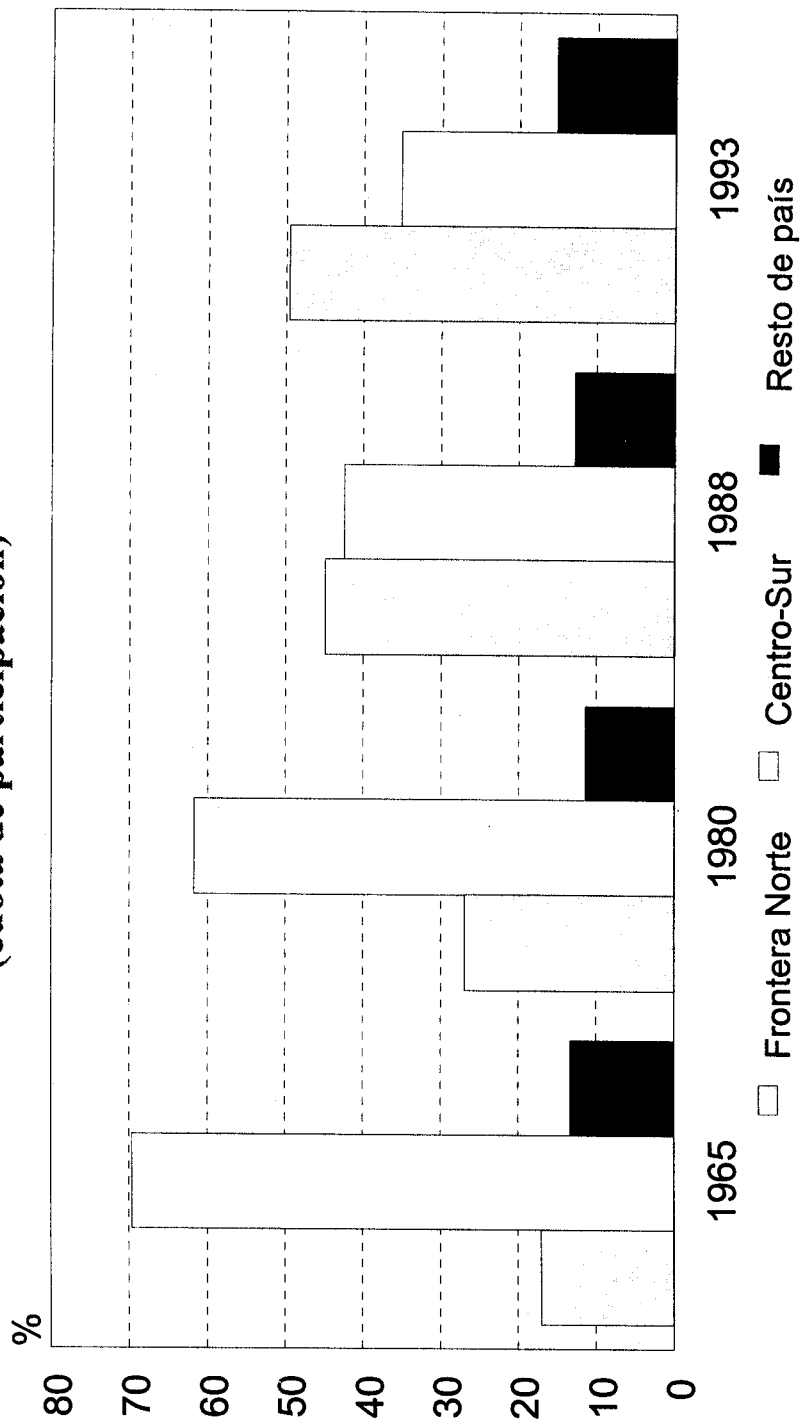
- Trabajo justo
- Precios justos
- Anulación de deudas por créditos e impuestos

Figura 1
Distribución Regional del Empleo Manufacturero, 1965-1993



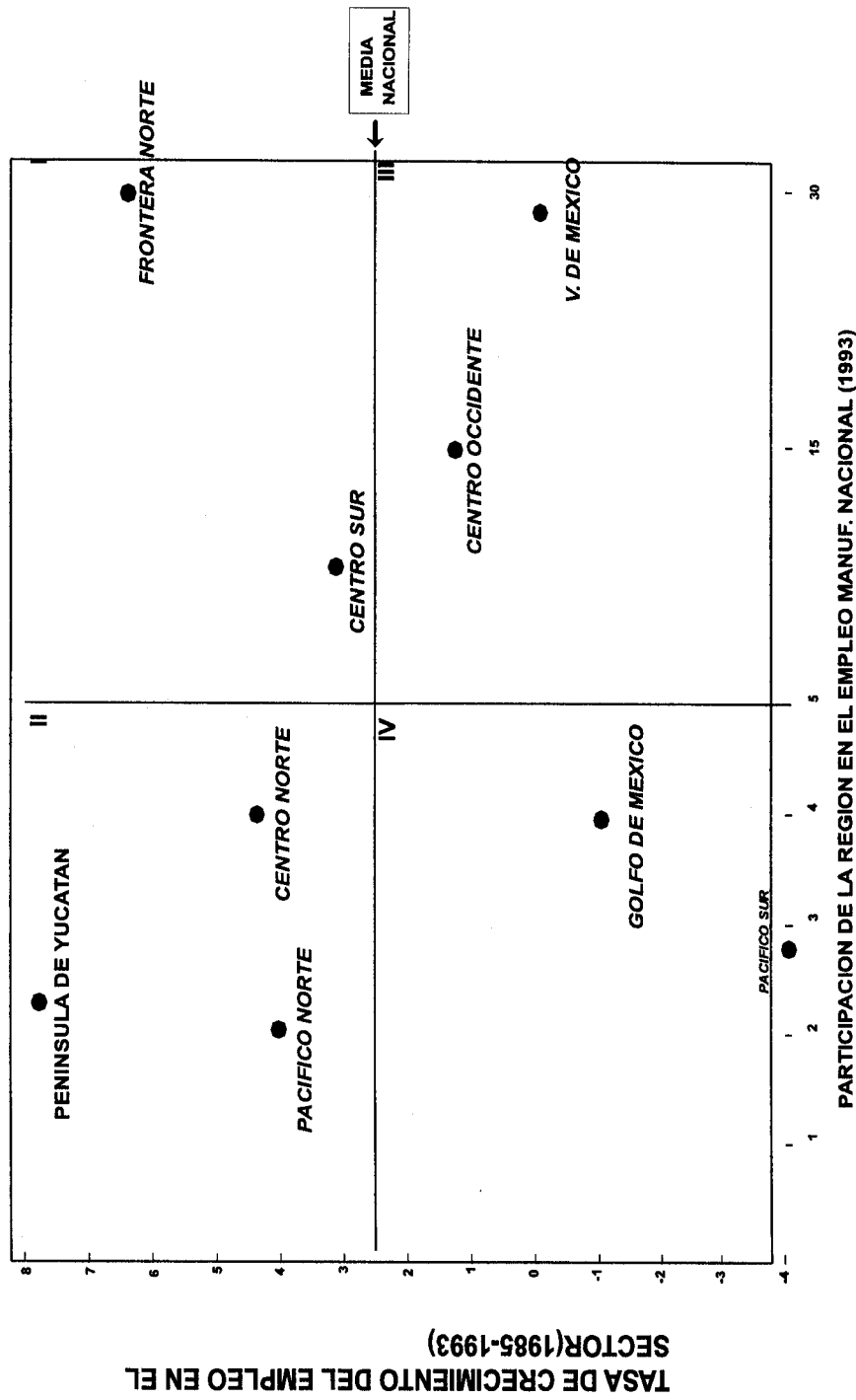
Fuente: Elaborado en base a datos de Censos Industriales de 1966, 1981, 1989 y 1993.

Figura 2
Distribución Regional del Empleo en la Industria Metalmeccánica,
1965-1993
 (cuota de participación)



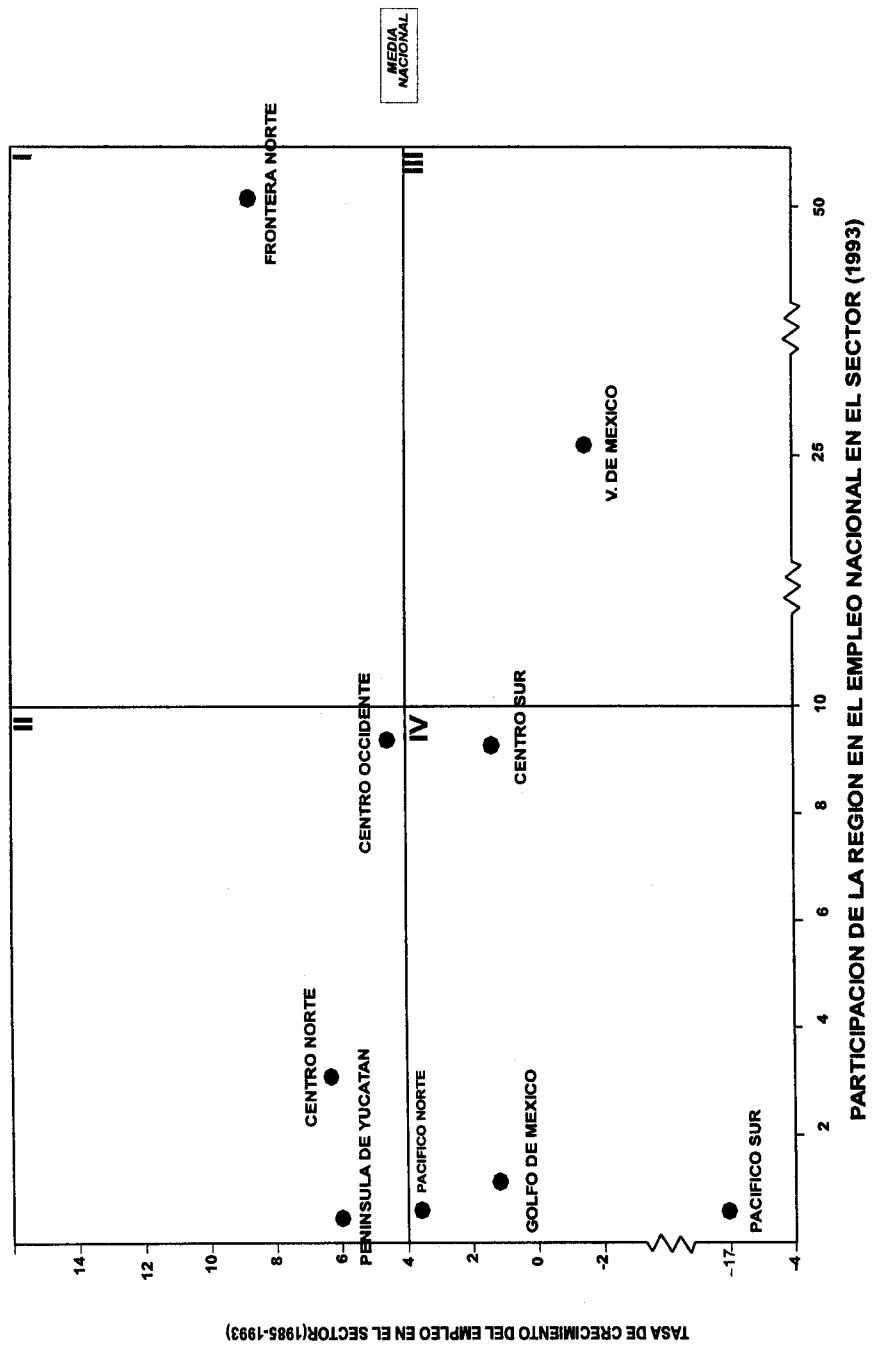
Fuente: Elaborado en base a datos de INEGI, Censos Industriales de 1966, 1981, 1989 y 1993.

Figura 3
Matriz de Crecimiento y Participación Regional de la Industria Manufacturera, (1985-1993)



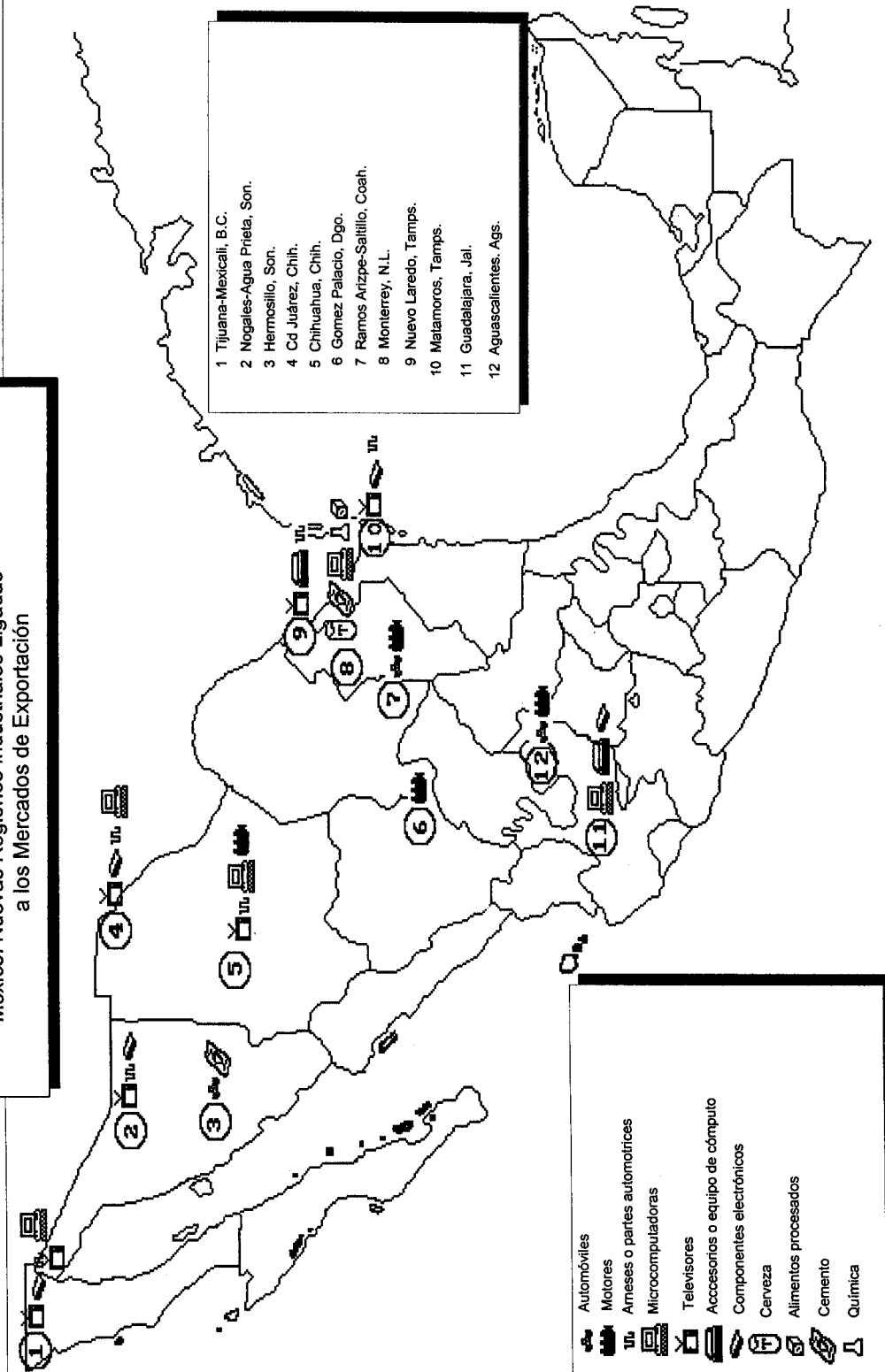
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (1988, 1994)

Figura 4
**Matriz de Crecimiento y Participación Regional de la Industria de
 Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo (1985-1993)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (1988, 1994)

Figura 5.
México: Nuevas Regiones Industriales Ligadas
a los Mercados de Exportación



- 1 Tijuana-Mexicali, B.C.
- 2 Nogales-Agua Prieta, Son.
- 3 Hermosillo, Son.
- 4 Cd Juárez, Chih.
- 5 Chihuahua, Chih.
- 6 Gomez Palacio, Dgo.
- 7 Ramos Arizpe-Saltijo, Coah.
- 8 Monterrey, N.L.
- 9 Nuevo Laredo, Tamps.
- 10 Matamoros, Tamps.
- 11 Guadalajara, Jal.
- 12 Aguascalientes, Ags.

- Automóviles
- Motores
- Amesés o partes automotrices
- Microcomputadoras
- Televisores
- Accesorios o equipo de cómputo
- Componentes electrónicos
- Cerveza
- Alimentos procesados
- Cemento
- Química

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, A. G.(1991). "La política urbano-regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas", *Estudios Demográficos y Urbanos* 17, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto.
- Aguilar, A.G. y F. Rodríguez (1994/1995). "The dispersal of urban growth in Mexico, 1970-1990", *Regional Development Studies*, vol. 1, Winter.
- Appendini, K. y D. Murayama (1972). "Desarrollo desigual en México, 1900 y 1960". *Demografía y Economía*, VI:1.
- Banamex-Accival (1994). "Desarrollo regional y apertura comercial", *Examen de la Situación Económica de México*, Vol. LXX, No. 819, febrero.
- Boisier, S. (1992). *Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano (escenas, discursos y actores)*, IPES-ONU, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1993). *Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales*, Doc. 93/19, Serie Ensayos, ILPES-ONU, Santiago de Chile, noviembre.
- Boisier, S. (1994). *Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina*, Doc. 94/09, ILPES-ONU, Santiago de Chile, junio.
- Boisier, S. (1995). *La Modernización del Estado: Una Mirada desde las Regiones*, Doc. 95/27, Serie Ensayos, ILPES-ONU, Santiago de Chile, marzo.
- Canto, M. y P. Moreno (1993/1994). "Dilemas de la perspectiva gubernamental del bienestar social. Mercado, regulación y solidaridad", *Política y Cultura*, Año 2, No. 3, UAM-Xochimilco.
- CEPAL, (1972). "Estudio Regional de México", *Comercio Exterior*, marzo.
- CONAPO-CNA (1993). *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*, México, D.F., enero.
- Concanaco-Canacinfra-Coparmex (1994). *Propuestas del Sector Privado 1994-2000*, México.
- Cuadrado-Roura, J.R. (1994). "Regional disparities and territorial competition in the EC", en Juan R. Cuadrado, P. Nijkamp y P. Silva (Eds.), *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Avebury.
- Curbelo, J.L. (1987). *La Cuestión Regional: Una Dimensión Inestable de la Reestructuración del Estado de Bienestar*, Doc. CPRD-D/104, ILPES-ONU, Santiago de Chile.

- Garza, G. (1992). *Desconcentración, Tecnología y Localización Industrial en México*, El Colegio de México, México, D.F.
- Garza, G. y S. Rivera (1994). *Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México*, INEGI, COLMEX, IIS-UNAM, Aguascalientes.
- Gilbert, A. y D. Goodman (1976). "Regional income disparities and economic development: a critique", en A. Gilbert (ed.) *Development Planning and Spatial Structure*, John Wiley.
- Harris, N. (1984). "Regional policy in Mexico: some comments", Development Planning Unit, University College London, London (mimeo).
- Helmsing, B.H.J. y J.F. Uribe-Echevarría, (1981). "Planificación regional en América Latina, ¿teoría o práctica?", en S. Boisier, (Comps.), *Experiencias de Planificación Regional en América Latina. Una teoría en Busca de una Práctica*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Krebs, G. (1982). "Regional inequalities during the process of national economic development: a critical approach", *Geoforum*, Vol. 13, No. 2.
- Lamartine Yates, P. (1965). *El Desarrollo Regional de México*, Banco de México, S.A., México.
- Ohmae, K. (1993). "The rise of the region-state", *Foreign Affairs*, Spring.
- Palacios, J.J. (1989). "La influencia de la política en México: patrones de asignación de la inversión pública federal", en G. Garza (comp.), *Una Década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988*, El Colegio de México.
- Pardo, M.C. (1986). "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, México, D.F.
- Stern, C. (1967). "Un análisis regional de México", *Demografía y Economía*, I:1.
- Torres, F. y J. Gasca (1995). "Refuncionalización espacial y desaceleración económica: el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México: Antecedentes y Perspectivas*, AMECIDER-UAQ, Querétaro, 26-28 de abril.
- Unikel, L. (1976). *El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, El Colegio de México, México, D.F.

- Uribe-Echeverría, F. (1991). *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano*, Doc. CPRD/41, ILPES-ONU, The Hague, The Netherlands, octubre.
- Williamson, J.G. (1965). "Regional inequality and the process of national development: a description of patterns", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13.
- Wong-González, P. (1991). "Impactos regionales del TLC", en J.L. Moreno y A. Covarrubias (Comps.), *Sonora ante el TLC*, El Colegio de Sonora-Fundación Friedrich Ebert, México, D.F.
- Wong-González, P. (1995). "La reestructuración secto-espacial en Sonora: una tipología regional", en M. A. Vázquez (Coord.) *Las Regiones ante la Globalidad*, Gobierno del Estado de Sonora-SINO.

Anexo 1
México: La Dimensión Regional-Territorial en los Planes y Programas de Desarrollo, 1977-82.

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Plan Global de Desarrollo 1980-1982.</p> <p><u>La concepción del desarrollo regional:</u> ↓</p> <p>■ La planeación del desarrollo regional y urbano en todos sus niveles (nacional, estatal y municipal), es considerada como un elemento clave que coadyuva al logro de los objetivos nacionales y permite retroalimentar, con lineamientos de política, los niveles de la programación sectorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La actividad económica presenta una distribución territorial desigual. • La realización de proyectos estratégicos y el impulso al desarrollo nacional, conforme a criterios de racionalidad productiva, generan la concentración en ciertos polos, y el estancamiento de otras zonas. • Esta diferenciación regional fue acompañada y reforzada por un proceso migratorio de las zonas rurales hacia los centros urbanos nacionales y del extranjero. • Notoria concentración de la PEA en la zona metropolitana de la Cd. de México. • La concentración y dispersión excesivas limitan seriamente el aprovisionamiento de servicios básicos. • Las desigualdades regionales resultantes provocaron desequilibrios e inequidad social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. • Fortalecer el federalismo • Inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, en particular en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo • Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población. • Encauzar a la gran población rural dispersa mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias. • Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas y dotadas de una vasta infraestructura, en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades • Mayor participación en las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo • Establecer una estrecha coordinación entre federación y estados, de sus órganos y agencias • Reorientación del gasto corriente y de la inversión • Fortalecimiento de las ciudades intermedias 	<ul style="list-style-type: none"> • Asentamientos humanos: Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), PIDER. • Desconcentración administrativa: Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. • Convenios Unicos de Coordinación (CUC): esquema de concertación estados-federación, para la coordinación de programas de inversión. Incorporación de PIDER y COPLAMAR. • Planeación del Desarrollo Estatal: Sistema Nacional de Planeación, con el propósito de obtener compatibilidad y homogeneidad de presentación de las necesidades del desarrollo regional que presentan los estados. • Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. • Establecimiento preferencial de precios y tarifas por parte de empresas paraestatales. • Estímulos fiscales y crediticios.

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La estructura urbana del país no satisface las necesidades de la base económica nacional, ni resulta ser la más adecuada para conseguir las metas sociales del desarrollo. • Su conformación dificulta el eficaz aprovechamiento de los recursos productivos; la dotación de infraestructura; equipamiento y servicios públicos urbanos y de apoyo a la producción y a la población; y contribuye al proceso de migración de población de áreas marginadas hacia los grandes centros urbanos. • Contradicciones que se manifiestan en un comportamiento bipolar de los asentamientos: la concentración de las actividades industriales y de la población básicamente en tres centros urbanos y de la población rural. • Las inversiones públicas coadyuvan en la concentración económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población. • Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población. • Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano. • Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo, la ciudad y las sociedades en su conjunto. • Fortalecer las instancias estatales de planeación y programación. • Desconcentrar-concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras. • Fortalecer la asignación destinada a programas sociales de alcance estatal en zonas marginadas. • Reformar la acción de los convenios únicos de coordinación como instrumentos de planeación y programación. • Estimular la integración y desarrollo de centros con servicios rurales concentrados para apoyar a la población rural dispersa. • Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Cd. de México. • Inducir el desarrollo de ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades prioritarias en potencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nacional de planeación urbana, compuesto por catorce sistemas urbanos integrados. • Programa de desconcentración de la administración pública federal. • Programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales (definición de zonas prioritarias de desarrollo en base a estímulos diferenciados): estímulos fiscales y otorgamiento de precios diferenciales en energéticos y productos petroquímicos. • Plan regional de desarrollo urbano en zonas prioritarias.

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La concentración territorial de la demanda interna en tres puntos del país -el valle de México, Guadalajara y Monterrey- propició una ubicación industrial de altos costos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras, y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Destacar regiones prioritarias, a fin de ordenar y orientar la descentralización territorial de la actividad económica. • Configurar un conjunto de instrumentos, entre los que sobresalen los estímulos vinculados a las prioridades sectoriales y regionales establecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de estímulos a la desconcentración territorial de las actividades industriales. Establecimiento de regiones prioritarias: Zona I (de estímulos preferenciales); Zona II (de prioridades estatales); Zona III (de ordenamiento y regulación). • Obras de infraestructura económica en las zonas prioritarias . • Sistemas de precios preferenciales a empresas que se ubiquen, o amplíen capacidad, en zonas prioritarias. • Estímulos fiscales. • Las franjas fronterizas y zonas libres del país están sujetas a un régimen especial de apoyos fiscales.

Fuente: Elaborado en base a: Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, México, D.F., mayo de 1983; Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDUE, México, D.F., 1984; y, Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988, SECOFI, México, D.F., 1984.

Anexo 2.
México: La Dimensión Regional-Territorial en los Planes y Programas de Desarrollo, 1983-1988

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.</p> <p><u>La concepción del desarrollo regional:</u> ↓</p> <p>■ La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización.</p> <p>■ La descentralización de la vida nacional, entendida como propósito político, tiene a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consideraran en el largo plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país. 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social, apoyada en los siguientes orientaciones: <ol style="list-style-type: none"> Promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional; Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional; Revertir la tendencia concentrada de la zona metropolitana de la Cd. de México. 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización territorial y reordenación de la economía nacional. Descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas. Enfasis en el desarrollo de las ciudades medias para el logro de una distribución más equilibrada de las actividades urbanas entre las ciudades. Desarrollo estatal integral y fortalecimiento municipal. Elaboración de programas de regiones estratégicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas estatales de planeación democrática. Formación de comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADE). Reformas al Art. 115 Constitucional. Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) Etapas de descentralización de los servicios educativos y de salud hacia los estados. Programas regionales estratégicos: Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la Cd. de México.

...Continuación anexo 2

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Excesiva concentración demográfica y económica en la ciudad de México, una aguda dispersión de la población rural y una marcada desigualdad regional en la distribución de la riqueza. • La concentración de la población y de las actividades económicas en la zona metropolitana de la Cd. de México ha llegado a extremos que distorsionan el desarrollo económico y social de la nación. • Esta situación genera elevados costos económicos y sociales, acarrea ineficiencia económica por los crecientes desequilibrios de aglomeración. • Implica abandono o subutilización de recursos humanos, naturales y de infraestructura en la periferia y agudiza las tensiones sociales. • La dispersión de un tercio de la población en pequeñas localidades se traduce en enormes dificultades para la dotación de los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional. • Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población. • Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; • El control del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; • El impulso al desarrollo de centros alternativos sobre la base de ciudades medias; • Atención a zonas urbanas y rurales que presentan situaciones más críticas de congestión, dispersión y desigualdad social; • Desconcentración y modernización administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización del gasto público. • Financiamiento en apoyo a la creación de infraestructura y equipamiento en las ciudades prioritarias. • Creación de la coordinación general de delegaciones de SEDUE, como vínculo entre los órganos centrales y los foráneos. • Reformas a la operación de los COPLADE. • Programas intersectoriales (de apoyo al desarrollo rural integral, reforma agraria integral, etc.) • Proyectos estratégicos de ciudades medias.

...Continuación anexo 2

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación regional de la industria particularmente concentrada en los grandes centros de consumo, lo que provoca deseconomías por aglomeración excesiva y utilización irracional y costosa de la infraestructura. • El desarrollo de infraestructura industrial debe incrementarse en función de las necesidades cada vez mayores del proceso de industrialización y desarrollo regional. • A pesar de los importantes esfuerzos realizados en los últimos años en materia de descentralización industrial, el proceso de concentración continuó. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener un patrón de localización industrial que impulse un desarrollo regional más armónico y equilibrado y utilices más eficiente y racionalmente los recursos nacionales. • Apoyar y fomentar la descentralización de la actividad industrial y económica. • Revertir la inercia concentradora de la Cd. de México e integrar a las regiones del norte, sureste y de la parte central de las costas al desarrollo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una "descentralización no dispersa", orientada a la consolidación y especialización de la producción en polos industriales, como son ciudades de tamaño medio, ejes y corredores industriales capaces de cumplir con su función de centros de difusiones y motrices del desarrollo industrial. • Prioridad al desarrollo regional, preservación del medio ambiente y el aprovechamiento nacional de los recursos naturales en cada zona. • La estrategia de "descentralización no dispersa" también deberá observar un patrón de especialización a nivel de la producción regional, el cual se refleje en la clasificación de los centros motrices según se enfoquen a la desconcentración industrial, el impulso industrial selectivo, la exportación, el impulso industrial regional o los puertos industriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de una legislación diferencial por zonas basada en la desconcentración de la ciudad de México y la consolidación de las de Guadalajara, Monterrey y Puebla. • Para estímulos fiscales, se clasificó en zonas para los municipios que comprenden los centros motrices seleccionados para el desarrollo industrial: Zona I (de máxima prioridad nacional); Zona II (de máxima prioridad estatal) y Zona III.A (de crecimiento controlado) y Zona III.B (de consolidación) • Programas de infraestructura básica de apoyo, productivos y de coordinación territorial, a través de los ejecutivos federal y estatal. • Apoyo de FIDEIN y FUNDEPORT para la construcción y operación de parques industriales. • Sistema de estímulos fiscales basados en los certificados de promoción fiscal (CEPROFIS).

Fuente: Elaborado en base a: Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, México, D.F., mayo de 1983; Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDUE, México, D.F., 1984; y, Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988, SECOFI, México, D.F., 1984.

México: La Dimensión Regional-Territorial en los Planes y Programas de Desarrollo, 1989-1994.

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994</p> <p><u>La concepción del desarrollo regional:</u> ↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ El desarrollo regional y urbano armónico, equilibrado y congruente con la distribución territorial de nuestros recursos constituye una pieza esencial para la modernización del país y para elevar el nivel de vida de la población. ■ Más que como políticas en particular, la descentralización y desconcentración son consideradas en el plan como ejes esenciales de todas las políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La creciente urbanización del país ha producido una gran concentración de la actividad, ocasionando desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. • Debido a la concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades de gran tamaño, los programas de contaminación, seguridad y servicios han alcanzado niveles muy elevados y preocupantes. • Existen en el territorio poblaciones dispersas de tamaño demasiado pequeñas que dificultan la prestación de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • La transformación del patrón de asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico. • El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados. • El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Encauzar la actividad económica hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos, en especial el agua. • Desalentar el crecimiento de las zonas sobrepobladas y de las que tienen carencias graves de recursos. • Propiciar la mejor vinculación de la población dispersa. • Consolidación de sistemas urbano-regionales, donde se impulse el desarrollo de centros alternativos - particularmente ciudades medias-, y lograr una mejor integración rural-urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas. • Fomento a corredores económicos regionales • Modernización en el medio rural a fin de contener la migración rural-urbana. • Fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema urbano regional • Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) municipal, estatal y regional. • Convenio Unico de Desarrollo (CUD). • Creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. • Establecimiento de criterios para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica, aplicables a las localidades según su tamaño y sus problemas, control, consolidación, impulso, y de integración urbano-rural. • Establecimiento de una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención.

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> El patrón territorial nacional muestra simultáneamente dos extremos de grave costo social: una centralización en la capital del país y una aguda dispersión de localidades rurales. La concentración de población y actividades económicas en la zona metropolitana en la Cd. de México implica altos costos por habitante en la dotación de infraestructura y servicios. La dispersión de población rural en pequeñas localidades supone también costos elevados para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos indispensables. Persisten graves desigualdades sociales entre diferentes regiones del país, entre el campo y la ciudad, y entre diferentes grupos sociales que conviven en los centros de población. 	<ul style="list-style-type: none"> La transformación del patrón territorial de asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico. El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados. El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> Reordenamiento territorial basado en el desarrollo de sistemas -urbano-regionales con alta potencialidad o graves problemas, alternativas de la región centro del país. El impulso y fortalecimiento de zonas y corredores de desarrollo económico, y los enlaces interregionales que aportarán una estructura básica para el impulso a los sistemas urbano-regionales, favoreciendo la intercomunicación, la difusión de innovaciones, y el logro de economías de escala y aglomeración. Establecimiento de una red nacional de centros de población jerarquizada por niveles de atención (centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración urbano-rural). Fortalecimiento municipal y desarrollo de centros de población. 	<ul style="list-style-type: none"> El establecimiento de una regionalización programática única. Utilización como base de referencia para los programas de los sectores federales, de los cuatro niveles jerárquicos de prestación de servicios señalados en la estrategia. Formulación de programas regionales y creación de los Comités de Planeación del Desarrollo Regional (COPLADER). La consolidación de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) con cada estado para mejorar la capacidad municipal, de administración del desarrollo urbano. Se continuarán aplicando apoyo a la reubicación y a la implantación de industrias. Estos apoyos responden a las prioridades territoriales señalados en la estrategia, que se acordaron intersectorialmente. La concertación con la iniciativa privada a través de mecanismos que incluye la coinversión para la construcción de obras públicas, las concesiones y la administración de servicios. La construcción de reservas territoriales en las ciudades medias y grandes del país.

Plan/Programa	Diagnóstico	Objetivos	Estrategias	Instrumentos
<p>Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva etapa del desarrollo económico se caracteriza por la globalización de la producción y el comercio. • La producción en escala mundial aprovecha localizaciones geográficas y busca articulaciones regionales. • La inversión extranjera directa muestra una alta concentración geográfica (65% en el Distrito Federal). Más del 60% de la producción manufacturera nacional se genera en las áreas metropolitanas de la Cd. de México, Guadalajara y Monterrey. • La insuficiente infraestructura no sólo propicia un crecimiento regional poco equilibrado, sino que también obstaculiza el desarrollo de la industria y el comercio exterior. • La elevada concentración industrial en estos niveles urbanos y las zonas fronterizas ha creado graves problemas de contaminación del ambiente. • La alta concentración de la industria maquiladora en algunas ciudades fronterizas ha provocado problemas de infraestructura física y social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos. • Desconcentración de la planta productiva para lograr un desarrollo industrial congruente con la disponibilidad de recursos y con el equilibrio ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación y reubicación de las industrias en zonas de menor concentración urbana, con disponibilidad de agua, infraestructura, comunicaciones y transportes, mano de obra especializada y acceso a insumos que permitan a las plantas operar con costos competitivos en escala internacional. • Redefinición de la zonificación geográfica de la industria, a fin de adecuarla a las circunstancias que vive el país. • Racionalización del crecimiento de las áreas metropolitanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva zonificación estará integrada por áreas de crecimiento controlado, ordenado y de prioridad industrial, considerado para ello aquellas regiones que cuentan con infraestructura básica, con recursos naturales susceptibles de industrializarse y con posibilidades exportadoras. • Fomento a la creación y consolidación de parques industriales con un enfoque integral que incluya el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios en los mismos. • Convenios con las instancias correspondientes en zonas fronterizas y libres para apoyar el desarrollo de infraestructura y promover en escala regional la descentralización industrial. • Reforzamiento de la infraestructura para la micro, pequeña y mediana industrias en parques y corredores industriales, con objeto de facilitar su vinculación con la industria maquiladora y otros sectores dinámicos de la economía. • Modernización de los regímenes industrial y comercial en las zonas libres y franjas fronterizas del país.

Fuente: Elaborado en base a: Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, México D.F., 1990; Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, SEDUE, México, D.F., 1990; y, SECOFI, Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, México, D.F.