

CEPAL/MEX/73/12
30 de abril de 1973

MEXICO: ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO
(Provisional)

INDICE

	<u>Página</u>
1. Las desigualdades económicas regionales	1
2. La planificación del desarrollo regional	9
a) Plazos considerados	9
b) Las regiones de planificación	10
c) Organización para la planificación	12
3. Lineamientos de una estrategia regional	14
a) Estrategia de desarrollo nacional y equilibrio interregional	14
b) Objetivos generales de la estrategia regional	20
4. Indicaciones preliminares para programas regionales de desarrollo	22

1. Las desigualdades económicas regionales

El desarrollo de la economía mexicana durante los dos últimos decenios se basó en una serie de fenómenos derivados de la industrialización --realizada principalmente a través de la sustitución de importaciones-- y de cambios estructurales del sector agrícola, que vinieron a acentuar al desequilibrio de la distribución territorial de la población y del ingreso. La pronunciada sustitución de importaciones industriales ocurrida a partir de 1950, concluyó con una marcada pérdida de dinamismo del sector agropecuario que coincidió con una desaceleración del crecimiento de la superficie irrigada, y la continuación del proceso de industrialización --que recurrió con mayor intensidad al uso de capital-- vino a consolidar una capacidad de producción que se profundizó y amplió alrededor de los centros que ya existían (México y, en menor medida, Monterrey). El cambio en los mecanismos de financiamiento del desarrollo verificado entre las décadas de 1950 a 1960 y de 1960 a 1970, y que se tradujo en una creciente absorción de capital a través del sistema bancario, contribuyó también al proceso general de concentración territorial de la capacidad de producción al haberse concretado en transferencias adicionales de ingresos hacia los principales centros del país.

En el ámbito rural, la concentración de inversiones en obras de riego y de crédito en las fincas que constituyen los distritos de riego, vino a coincidir con un retraso relativo de la agricultura de temporal, cuyo crecimiento quedó limitado por las posibilidades de capitalización que ofrece el cultivo de alimentos --principalmente de alimentos de baja elasticidad ingreso--, los resultados financieros por hectárea del cual han sido notoriamente bajos. Más aún, en la medida en que la mayor productividad por hectárea y la mayor seguridad en sus expectativas de producción permitieron a la agricultura de riego elegir entre los planes de cultivo más rentables, este subsector quedó también con indiscutibles ventajas relativas para optar entre las oportunidades económicas de producir para exportar, y de aprovechar las ventajas entre los precios

internos de los diferentes productos. Las posibilidades de crecimiento de la agricultura de temporal han quedado limitadas en consecuencia, por la baja rentabilidad lograda en la producción de alimentos, casi exclusivamente orientada al mercado interno.

La posición desventajosa de la agricultura de temporal se ha visto agravada por una gran subutilización de la tierra, sólo atribuible en pequeña parte, aparentemente, a descanso por rotación de cultivos. Así, por ejemplo, de cerca de 24 millones de hectáreas de tierras de labor, en 1960 hubo 1 700 000 hectáreas endescanso por rotación de cultivos, y cerca de 8.3 millones de hectáreas que no se cultivaron por razones desconocidas. Como la población rural vinculada a la agricultura de temporal ya es muy numerosa y la rentabilidad por finca en este subsector, notoriamente baja, cabe suponer que esta subutilización de la tierra --posiblemente relacionada con escasez de capital y con dificultades de acceso al crédito-- se haya traducido en una disminución de las oportunidades de trabajo para este tipo de agricultura, fenómeno que con toda probabilidad debe haberse reflejado en las migraciones interregionales.

Vale decir que el excedente de mano de obra así resultante de la agricultura de temporal se vio incrementado por una creciente limitación de la capacidad de la agricultura de riego para generar empleos adicionales. En total, se registraron fuertes corrientes migratorias originadas en la agricultura durante los dos decenios considerados que se comentaron en las principales ciudades del país, y apreciablemente en la ciudad de México.

Estas observaciones coinciden con los datos del cuadro 1, donde puede observarse la coincidencia entre los saldos migratorios netos del período 1960-70 y los coeficientes de población rural por superficie agrícola efectivamente cosechada. Resulta especialmente revelador que, exceptuados los estados en que se produjeron fenómenos más destacados de concentración urbana --como Guadalajara y Nuevo León-- la mayor intensidad de la emigración coincidiera con las cifras más bajas de disponibilidad de tierras cosechadas por población rural.

Cuadro 1

MEXICO: INDICADORES RURALES REGIONALES

Entidad federativa	Población rural (miles)	Relación R (población rural: superficie agrícola cosechada)	Índice R (país = 100)	Saldo migratorio neto 1960-1970 (por ciento Δ población)
Aguascalientes	123.0	0.63	0.66	18.1
Baja California (Norte)	136.6	0.70	0.56	9.1
Baja California (Sur, Territorio)	59.0	1.21	0.96	52.2
Campeche	91.0	1.09	0.87	28.0
Coahuila	303.9	1.51	1.20	-25.7
Colima	74.2	0.64	0.51	25.1
Chiapas	1 133.7	1.64	1.30	- 3.4
Chihuahua	557.3	0.92	0.73	-17.4
Distrito Federal	229.4	-2.1
Durango	549.7	1.08	0.86	-19.9
Guanaajuato	1 087.0	1.16	0.92	-15.7
Guerrero	1 028.2	2.10	1.67	-24.6
Hidalgo	856.9	2.16	1.71	-47.0
Jalisco	1 038.1	0.51	0.40	8.2
México	1 443.3	1.92	1.52	40.3
Michoacán	1 252.0	1.26	1.00	-42.9
Morelos	185.2	1.70	1.35	17.3
Nayarit	272.0	0.89	0.71	-4.2
Nuevo León	397.8	1.02	1.44	24.1
Oaxaca	1 470.7	2.33	1.85	-43.9
Puebla	1 340.2	2.60	2.06	-19.3
Querétaro	312.7	1.50	1.19	11.0
Quintana Roo (Territorio)	55.9	1.93	1.53	54.9
San Luis Potosí	782.1	1.15	0.91	-42.0
Sinaloa	657.8	1.17	0.93	11.8
Sonora	367.9	0.62	0.49	1.0
Tabasco	511.0	4.12	3.27	5.2
Tamaulipas	452.4	0.73	0.62	-6.1
Tlaxcala	211.5	1.18	0.94	-30.7
Veracruz	2 017.6	1.22	0.97	- 4.0
Yucatán	265.4	0.96	0.76	-17.5
Zacatecas	653.1	0.74	0.59	-80.9
Total nacional	19 916.7	1.26	1.00	0

Fuente: Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México.

El proceso de industrialización, a su vez, intensificó la concentración demográfica y económica en las principales ciudades del país, y especialmente en la capital, al haberse establecido las industrias nuevas en los puntos donde podían aprovecharse mejor las ventajas de concentración del mercado. Los movimientos de urbanización tendieron a seguir los patrones señalados por las perspectivas de empleo en el sector secundario y en los servicios que le son complementarios. Así, con base en datos referentes a la población económicamente activa, pudo observarse que seis entidades federativas --Distrito Federal, México, Nuevo León, Jalisco, Sinaloa y Morelos-- absorbieron el 77 por ciento de los nuevos puestos de trabajo creados durante el decenio de 1960 a 1970, y el 71 por ciento de los nuevos puestos creados en la industria de transformación. Entre 1950 y 1960, estos mismos estados sólo habían absorbido el 41 por ciento de los nuevos puestos de trabajo creados, a pesar de que su participación en los nuevos empleos industriales ascendió a un 69 por ciento. La significación de estas cifras puede apreciarse mejor comparándolas con los datos del cuadro 2, que muestran la elevada importancia relativa que tiene todavía la población rural en el total de la población del país. En ese cuadro se advierte un aumento considerable de la urbanización, particularmente en el área metropolitana de la ciudad de México y en los estados de Nuevo León y Jalisco, a pesar de que en más de la mitad de las entidades federativas del país la tasa de urbanización ha seguido siendo inferior al promedio nacional y, por ende, la población rural ha continuado representando poco menos de la mitad de la población total.

Así, el agravamiento de la concentración demográfica y de la capacidad de producción se identificó en el ámbito urbano con la industrialización y con la concentración del uso del crédito y de las oportunidades de trabajo. En el cuadro 3 puede observarse la situación relativa de estos indicadores, destacándose que los resultados coinciden con los índices de urbanización de 1970. La acumulación de las ventajas de economías externas y del tamaño de mercado para los productos industriales, consolidó rápidamente la posición predominante de la ciudad de México y condujo a que se concentraran también en ella las inversiones en bienestar social,

Cuadro 2

URBANIZACION POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Población total 1970		Población urbana 1970		Tasa de urbanización, 1970
	Miles de personas	Por- cientos	Miles de personas	Por- cientos	
Aguascalientes	338.1	0.7	215.1	0.8	63.6
Baja California	870.4	1.0	733.8	2.6	84.3
Baja California (t)	128.0	0.3	69.1	0.2	53.9
Campache	251.6	0.5	160.5	0.6	63.8
Coahuila	1 115.0	2.3	811.1	2.9	72.7
Colima	241.2	0.5	166.9	0.6	69.2
Chiapas	1 569.1	3.3	435.3	1.5	27.7
Chihuahua	1 612.5	3.3	1 055.3	3.7	65.4
Distrito Federal	6 874.2	14.3	6 644.7	23.5	96.7
Durango	939.2	1.9	389.5	1.4	41.5
Guanajuato	2 270.4	4.7	1 183.4	4.2	52.1
Guerrero	1 597.4	3.3	569.1	2.0	35.6
Hidalgo	1 193.8	2.5	337.0	1.2	28.2
Jalisco	3 296.6	6.8	2 258.5	8.0	68.5
México	3 833.2	7.9	2 389.9	8.4	62.3
Michoacán	2 324.2	4.0	1 072.2	3.8	46.1
Morelos	616.1	1.3	431.0	1.5	69.9
Nayarit	544.0	1.1	272.1	1.0	50.0
Nuevo León	1 694.7	3.5	1 296.8	4.6	76.5
Oaxaca	2 015.4	4.2	544.7	1.9	27.0
Puebla	2 508.2	5.2	1 168.0	4.1	46.6
Querétaro	485.5	1.0	172.8	0.6	35.6
Quintana Roo (t)	88.1	0.2	32.2	0.1	36.5
San Luis Potosí	1 282.0	2.7	499.9	1.8	39.0
Sinaloa	1 266.5	2.6	608.7	2.2	48.1
Sonora	1 098.7	2.3	730.8	2.6	66.5
Tabasco	768.3	1.6	257.3	0.9	33.5
Tamaulipas	1 456.9	3.0	1 004.4	3.5	68.9
Tlaxcala	420.6	0.9	209.1	0.7	49.7
Veracruz	3 815.4	7.9	1 797.8	6.4	47.1
Yucatán	758.4	1.6	493.0	1.7	65.0
Zacatecas	951.5	2.0	298.3	1.1	31.4
Total nacional	48 225.2	100.0	28 308.6	100.0	58.7

Fuente: Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población.

Cuadro 3
 PRODUCCION Y CREDITO OTORGADO POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Producción bruta de la industria de transformación, 1965		Personal ocupado en la industria de transformación, 1965		Préstamos otorgados por instituciones privadas de crédito 1970	
	Miles de pesos	Por-cientos	Número de personas	Por-cientos	Miles de pesos	Por-cientos
Aguascalientes	319 688	0.3	6 604	0.5	232 196	0.3
Baja California	2 157 009	1.9	20 466	1.5	1 779 543	2.1
Baja California(t)	165 353	0.1	2 012	0.2	0a/	a/
Campeche	315 029	0.3	5 674	0.4	102 904	0.1
Coahuila	5 718 228	4.9	39 639	3.0	2 050 717	2.5
Colima	171 321	0.2	3 163	0.2	143 015	0.2
Chiapas	409 883	0.4	10 483	0.8	425 579	0.5
Chihuahua	1 905 464	1.6	27 791	2.1	2 186 008	2.6
Distrito Federal	44 070 315	37.8	476 620	35.5	48 711 638	53.7
Durango	906 336	0.8	15 050	1.1	360 554	0.4
Guanajuato	2 211 503	1.9	42 613	3.2	1 066 909	1.3
Guerrero	257 828	0.2	8 336	0.6	349 963	0.4
Hidalgo	1 326 469	1.2	16 604	1.2	213 147	0.3
Jalisco	5 791 968	5.0	74 440	5.5	3 631 757	4.4
México	18 261 932	15.7	169 619	12.6	1 035 651	1.3
Michoacán	1 195 803	1.0	25 927	1.9	1 006 308	1.2
Morelos	835 842	0.7	12 763	1.0	356 488	0.4
Nayarit	489 949	0.4	6 517	0.5	161 849	0.2
Nuevo León	12 268 518	10.5	96 800	7.2	8 333 571	10.0
Oaxaca	578 948	0.5	13 698	1.0	264 796	0.3
Puebla	3 179 491	2.7	53 355	4.0	1 214 342	1.5
Querétaro	960 111	0.8	9 377	0.7	306 260	0.4
Quintana Roo(t)	33 415	*	975	0.1	29 501	*
San Luis Potosí	890 276	0.8	23 897	1.8	606 380	0.7
Sinaloa	1 570 896	1.4	21 606	1.6	1 603 784	1.9
Sonora	1 772 818	1.5	19 745	1.5	2 377 186	2.9
Tabasco	162 887	0.1	3 793	0.3	306 770	0.4
Tamaulipas	1 654 005	1.4	28 794	2.1	1 688 829	2.0
Tlaxcala	386 997	0.3	8 590	0.6	54 009	0.1
Veracruz	5 354 337	4.6	62 320	4.6	1 496 378	1.8
Yucatán	1 759 092	0.9	31 409	2.3	723 490	0.9
Zacatecas	84 449	0.1	4 820	0.4	185 543	0.2
Total nacional	116 467 060	100.0	1 343 510	100.0	83 014 065	100.0

Fuente: Producción bruta y personal ocupado en la industria de transformación:

Dirección General de Estadística, 8o. Censo Industrial, 1966; préstamos de las instituciones privadas de crédito: Comisión Nacional Bancaria, Boletines Estadísticos.

a/ Los valores del territorio de Baja California están incluidos en el estado del mismo nombre.

* Menos de 0.1 por ciento.

/creando

creando un multiplicador total de gastos que ha tendido a agravar el proceso descrito. Vale señalar que entre 1960 y 1970 ha decaído sensiblemente la capacidad de crear nuevos puestos de trabajo en el área metropolitana, mientras se han mantenido inalterables los contingentes demográficos que a ella migran, lo cual debe haberse traducido en un aumento del subempleo y de la marginalidad urbana.

La necesidad de planificar la generación de empleos a escala nacional, requiere ahora diseñar una estrategia regional de desarrollo, en la que se distingan las interdependencias intersectoriales de las políticas de desarrollo y, específicamente, se definan líneas de acción de las que puedan derivarse acciones multisectoriales de política más apropiadas para contrarrestar las tendencias actuales hacia la concentración económica territorial, y que contengan soluciones nuevas para los problemas de creación de empleo.

En síntesis, las desigualdades económicas regionales presentan las características fundamentales siguientes:

a) La actual forma de concentración de la población y de la actividad económica guarda estrecha relación con el modo en que se ha desarrollado la economía nacional en las dos últimas décadas, y se ha visto especialmente agravada por el intenso proceso de industrialización (vía sustitución de importaciones) que ha caracterizado a dicho período;

b) Los movimientos migratorios intensos han estado estrechamente vinculados, tanto por su origen como por su intensidad, con las condiciones estructurales características del ámbito rural. La información disponible sobre la materia permite señalar que las migraciones interregionales se han alimentado básicamente en México, hasta el presente, de contingentes migratorios salidos del campo;

c) El dinamismo acusado por las actividades productoras de bienes ha condicionado en buena parte la creación de empleos en las actividades terciarias, particularmente en las ramas de actividad que dependen de la comercialización de la producción, del transporte y almacenamiento de mercancías, y de la prestación de servicios de utilidad pública en general.

Excepciones importantes, como el turismo, no contradicen esta regla general, al contribuir simplemente a aumentar la demanda total de ciertos bienes y servicios que el país está en condiciones de producir;

d) Las diferencias de capitalización y de acceso al crédito que se dan a nivel de finca entre la agricultura de riego y la de temporal, han tendido a traducirse en criterios igualmente diferenciados de asignación de recursos a la producción, y también a reflejarse en los niveles de empleo alcanzados por la agricultura. En forma resumida puede considerarse que existen por lo menos dos criterios básicos de asignación de recursos: uno que corresponde a la agricultura que se ajusta a moldes comerciales y está dotado de mayor flexibilidad para optar entre cambios de cultivos, de acuerdo con su rentabilidad; y otro que corresponde a una agricultura de temporal de muy baja productividad, es más rígido y, por ende, menos susceptible al cambio;

e) La localización de los principales proyectos industriales está subordinada a diversos elementos de cálculo económico de gran importancia para el diseño de una estrategia industrial a nivel nacional, por lo que es casi imposible que pueda modificarse sustantivamente en el corto plazo. Existen sin embargo amplios márgenes de flexibilidad en cuanto a la localización de un gran número de actividades industriales y proyectos de menor tamaño, que ofrecen una importante capacidad de maniobra para la elaboración de una estrategia regional.

Todos estos elementos sugieren la conveniencia de estructurar una estrategia regional que proporcione solución satisfactoria a estos dos problemas básicos de política de desarrollo industrial: 1) relación entre la selección de técnicas alternativas de producción y su capacidad de generar empleos y 2) coordinación entre el esfuerzo de descentralización industrial que se necesita y el mantenimiento de los niveles actuales de eficiencia de planta.

2. La planificación del desarrollo regional

a) Plazos considerados

La planificación regional tiene generalmente que contemplar una perspectiva de proyecciones de mayor alcance que la planificación global y sectorial, por deber incluir en muchos casos cambios en la importancia relativa de las diversas regiones del país asociados a una modificación de las tendencias predominantes en la economía que requieren además un proceso gradual de maduración para poder completarse. Tal es el caso cuando se espera que la estrategia regional pueda contribuir a resolver el problema nacional del empleo y a regularizar el proceso de las migraciones internas. La dinamización de los mercados regionales de trabajo exige que se intensifique el aprovechamiento de los recursos disponibles en cada región, y este proceso, aparte de requerir tiempo, debe llevarse a cabo en forma gradual.

La medida en que pueda aplicarse la estrategia regional, no obstante, no puede ser menor a la que corresponda a la aplicación de la estrategia global de desarrollo, por lo que las disposiciones para su ejecución deberán preverse también e incluirse en el plan nacional de desarrollo. Por ello se requerirá definir con precisión las medidas que correspondan a la estrategia regional para el corto plazo y las que se refieran a su continuidad a plazo más largo. Siendo así, la estrategia regional para el corto plazo deberá expresarse bajo la forma de programas bien definidos de actividad y que además señalen líneas más amplias de acción --incluso la realización de proyectos-- para el largo plazo, hecho que naturalmente implica suponer continuidad institucional para la planificación regional. En tal caso, pueden identificarse como medidas de corto plazo aquellas cuya ejecución se prevea para el período del presente plan de desarrollo.

/b) Las regiones

b) Las regiones de planificación

i) Criterios de regionalización. Las regionalizaciones elaboradas especialmente para el establecimiento de una política de desarrollo presentan por lo menos dos limitaciones principales: primera, la de que toda regionalización tiene que apoyarse en un criterio físico-geográfico de naturaleza económica y social, o simplemente de carácter administrativo-institucional. Ello implica la dificultad de aplicar cualquier esquema de regionalización elaborado con base en alguno de esos criterios a la solución de problemas que pueden requerir su articulación con los otros dos. Como en la planificación regional se deben tener presentes simultáneamente los aspectos físicos y los económicos e institucionales del desarrollo, de ello se derivan implícitamente las limitaciones que implica adoptar regiones de programación; segunda, la de que por lo general, una misma región puede contener subregiones de características y posibilidades de desarrollo muy diferentes, lo cual significa las naturales restricciones a cualquier intento de generalizar soluciones para la totalidad de la misma. En México, las clasificaciones regionales, para ser operativas, tienen por fuerza que contemplar sectores de distintas características, y en algunos casos incluso se precisaría tomar en cuenta estas diferencias para configurar una estrategia más viable y realista dirigida a una región determinada.

En vista de ello, se optó por una regionalización de la economía nacional elaborada con apoyo en tres elementos de juicio: 1) diferencias en las combinaciones de recursos naturales y en el tamaño y composición de la población de las distintas entidades federativas; 2) diferencias interestatales registradas a través de indicadores económicos y sociales; y 3) necesidad de asegurar una viabilidad a las políticas de desarrollo elaboradas para cada región. Los dos primeros elementos revelan, bajo diversas formas, las desigualdades interregionales de desarrollo, bien sea como consecuencia de las diferentes características naturales de cada región para concentrar población y capital, bien como resultado de las diferencias de capitalización a través del tiempo. El tercer elemento se dirige a encontrar combinaciones de estados que incluyan algunas áreas

/relativamente

relativamente prósperas, y puedan servir de base para la elaboración y ejecución de programas interestatales de desarrollo.

ii) Enumeración de las regiones de planificación. Con base en los elementos señalados, y con el propósito de ofrecer una clasificación de regiones que facilite la planificación regional, se proponen las siguientes regiones de planificación:

A. Noroeste

Subregión 1:

Baja California
Baja California Sur

Subregión 2:

Sonora
Sinaloa

B. Centro Norte

Subregión 1:

Chihuahua
Durango

Subregión 2:

Zacatecas
San Luis Potosí
Aguascalientes

C. Noreste

Coahuila
Nuevo León
Tamaulipas

D. Suroeste

Nayarit
Jalisco
Colima
Michoacán
Guerrero

/E. Centro

E. CentroSubregión 1:

Guajuato
Querétaro
Hidalgo

Subregión 2:

México
Distrito Federal
Morelos

Subregión 3:

Puebla
Tlaxcala

F. Sur-OrienteSubregión 1:

Oaxaca
Chiapas

Subregión 2:

Veracruz
Tabasco

Subregión 3:

Campeche
Yucatán
Quintana Roo

c) Organización de la planificación

La planificación regional requiere la adopción de una estructura institucional que facilite el señalamiento y cumplimiento de las tareas que correspondan a esta subclasificación de la planificación nacional. Convendría que dicha estructura se estableciera como una unidad o dependencia del organismo central planificador del país, cuya autoridad habría de respaldarla. Convendría, además, que se organizara de manera que asegurase la coordinación adecuada entre la ejecución de los nuevos programas que se decidiera realizar y las actividades en curso que pudieran afectar a la organización regional de la economía. Considerando que la forma final de la organización institucional para la planificación regional de México será competencia de la Comisión de Reforma Administrativa, en este documento se indicarán sólo los principales requisitos técnicos que esta

/estructura

estructura debería tener presentes ante las circunstancias en que la planificación regional habrá de llevarse a cabo.

En primer lugar, cabe señalar que la organización del plan regional habría de atender simultáneamente dos aspectos: el esfuerzo progresivo de instalación del sistema mismo de planificación regional con su calendario de trabajo, y la necesidad de iniciar inmediatamente los programas de corto plazo. Los dos objetivos tendrían que armonizarse a través de algún sistema de trabajo donde el núcleo inicial de los profesionales responsables de estas tareas pudiera empezar a realizar sus funciones siguiendo lineamientos de actividad en los que se combinasen la programación y la ejecución de proyectos desde las etapas iniciales de la planificación regional.

Esta distribución de tareas podría hacerse partiendo de una definición básica de las funciones que habría de desempeñar la planificación regional en el contexto de la planificación nacional. En resumen, entre dichas funciones podrían incluirse las siguientes:

i) A partir de la estrategia regionalizada de desarrollo del conjunto de la economía nacional, se elaborarían estrategias detalladas para cada una de las regiones, llegando incluso a determinarse los proyectos y programas que se considerasen de mayor prioridad para cada región en particular y pudieran empezar a ejecutarse de inmediato.

ii) Sobre la base de la estrategia propuesta en los documentos futuros, se coordinarían las labores de las diversas dependencias del servicio público que compartiesen las responsabilidades de la ejecución de programas y proyectos de interés regional, procurando ir asegurando las bases necesarias para llevar a cabo programas regionales más complejos.

iii) Establecer y manejar un sistema de control sobre la ejecución de programas y proyectos en las diversas regiones, señalando plazos estimados para cada uno.

Estas tres funciones corresponderían a lineamientos permanentes de trabajo, para cuya ejecución se precisaría probablemente turnar en las diversas funciones a los profesionales encargados de la planificación regional, procurando que algunos de ellos se dedicaran continuamente a la preparación y revisión de los programas para regiones específicas, mientras se llevaba a cabo el trabajo de elaboración de estrategias y de coordinación interinstitucional.

3. Lineamientos de una estrategia regional

a) Estrategia de desarrollo nacional y equilibrio interregional

Una estrategia regional debe proporcionar los elementos que permitan articular la estrategia nacional de desarrollo con el equilibrio interregional del crecimiento económico y del bienestar social. En la estrategia nacional se ha asignado primera prioridad a la resolución de los problemas de distribución del ingreso y se ha señalado la mayor importancia a las políticas de empleo como el medio más eficiente para mejorar la situación actual de la distribución del ingreso. La forma en que se distribuye la actividad económica y el ingreso entre las regiones es factor importante que determina la distribución social de los ingresos en el país, aunque no el único. Es la distribución social de los ingresos la que, en definitiva, pretende mejorarse. Sin embargo, muchas de las desigualdades sociales en los niveles de ingresos obedecen a los mismos factores de que son reflejo las desigualdades regionales.

Por ello, una estrategia de desarrollo interregional congruente con el objetivo nacional de proporcionar empleo y mejorar los ingresos de los grupos sociales más desfavorecidos implicará la adopción de políticas regionales que tiendan ante todo a proporcionar empleo y a mejorar los ingresos de los grupos menos favorecidos. Más aún, la armonización de esta estrategia regional con la nacional impone, como restricción, que el costo social que la aplicación de esas políticas implique no recaiga sobre los grupos de menores ingresos de las regiones relativamente más desarrolladas.

La gran importancia relativa que supone el sector rural para los problemas nacionales de empleo --ante la concentración de los amplios márgenes de subempleo que abriga-- se propone un esquema de estrategia regional donde se contemplan en primer lugar las diferentes características técnicas y económicas que predominan en los diversos tipos de política agrícola, con el objeto de impulsar el desarrollo de la agricultura comercial --generalmente vinculada a los sistemas de riego--

/y de valorizar

y de valorizar la agricultura menos capitalizada, productora sobre todo de alimentos en condiciones de temporal.

Esta diferenciación entre los dos tipos de agricultura se hace por las técnicas de producción utilizadas, la rentabilidad a nivel de finca, la disponibilidad de servicios sociales y de servicios estatales y las condiciones en que se comercializan los productos agrícolas. Como estas diferencias de ingreso y de bienestar en general están relacionadas estrechamente con la disponibilidad de capital y de acceso al crédito --elementos de los que depende la sustitución de técnicas de cultivo y la elevación de la rentabilidad a nivel de finca-- este indicador se ha considerado que representa mejor que ningún otro la diferencia entre los dos tipos de agricultura. Si se considera que la agricultura comercial es más susceptible de responder a estímulos de política cualitativa, y puede por tanto ser objeto de una que requiera relativamente pocos recursos financieros, la distinción señalada podrá ser de suma utilidad para establecer una mayor racionalización en la asignación de los recursos financieros públicos dentro de una política regional de desarrollo, por lo que se refiere a este sector. Dada la escasa probabilidad de que se puedan llevar a la práctica programas agrícolas que requieran el mismo monto de capital en todas las regiones del país, parece importante procurar reducir los gastos directos al mínimo en los casos en que sea posible. Como regla general, se tratará de conseguir los máximos efectos de instrumentos de política como la de precios, la de comercialización y almacenamiento y la de crédito en las regiones y subregiones donde predomine la agricultura comercial. Paralelamente, se pretendería reservar los recursos financieros disponibles para programas agrícolas, con objeto de dirigirlos a las regiones y subregiones donde predominara la agricultura de temporal con niveles de ingreso más bajos. Las condiciones de pobreza en que éstas se encuentran exigirían dedicarles un mayor esfuerzo en programas de crédito supervisado, de asistencia técnica, de obras de infraestructura rural de diversos tipos, y esfuerzos especiales en programas de comercialización.

En este panorama general se advierte la necesidad de establecer programas agrícolas especiales para cada región o subregión, considerando que las metas regionales de producción agrícola tendrían que establecerse a partir de ciertos criterios básicos, entre los que figurarían:

i) Montos aproximados del consumo nacional, distribuidos por regiones y estimados sobre la base de cifras de población e ingreso regionales, y montos de las exportaciones para cada producto;

ii) Estructura de la tenencia de la tierra y relación entre la agricultura comercial y la agricultura de temporal, en cuanto se refiere al uso de la superficie de labor y cosechada;

iii) Definición de los mercados totales para cada producto agrícola, considerando las rutas principales de acceso de cada región y los sistemas de comercialización para los diversos productos.

El manejo de este tipo de información requiere la natural coordinación de las medidas regionales de política a nivel nacional con objeto de asegurar su compatibilidad con las proyecciones nacionales de consumo interno y con las estimaciones de exportación.

También por lo que respecta al sector industrial convendría establecer algunos criterios generales que faciliten la definición de los programas regionales. El papel que corresponde a la industria en el desarrollo de regiones específicas varía de acuerdo con las características de la estructura industrial que las distinguen y con los tamaños de planta a que pueda operar económicamente a largo plazo cada tipo de industria, elementos ambos que representan dos de los principales factores que definen la política de inversiones industriales al nivel de cada región y condicionan, por consiguiente, el desarrollo de la industria a escala regional, dadas las diferencias de crecimiento de los mercados regionales. Restricciones a las perspectivas de desarrollo de la industria pueden considerarse los casos en que la misma viene a consolidar un proceso de desarrollo que se basa en la prosperidad de la agricultura, o aquéllos en los que se pretende desarrollar una industria de exportación fundándose en las características económicas de una región determinada.

/Por todo

Por todo ello, parece indispensable clasificar las industrias de manera que se facilite la localización de los diferentes programas industriales regionales dentro del marco de crecimiento global de las regiones a que se destinen y considerando la función que se les asigne en la política nacional de desarrollo industrial. Con carácter provisional, podrían clasificarse las industrias, simultáneamente, por su tamaño --locales, regionales, nacionales y de exportación-- y por la dependencia del costo de los insumos que utilizasen (industrias cuya localización dependiese principalmente del costo de los recursos naturales, del de una serie de insumos básicos, o de localización flexible). Esta clasificación facilitaría la evaluación de cada programa industrial regional dentro del contexto de la estrategia regional de que formase parte. Señalaría asimismo los casos y la medida en que se precisase encontrar una compensación entre los diferentes programas sectoriales que constituyeran un programa regional para que recibiera la región los efectos de las inversiones que se hubieran realizado.

Como es poco probable que puedan producirse cambios sustantivos de localización en los principales proyectos industriales del país, por la multitud de factores que han intervenido en la misma, habría que considerar dichas inversiones como parámetros en la elaboración de cada programa regional. Cuando este tipo de inversiones predominase en los respectivos programas regionales, cabría pensar que el programa industrial correspondiente se diseñase en forma que complementase tales proyectos industriales nacionales. Más aún, como las decisiones básicas de localización de los grandes proyectos industriales afectan a la eficiencia de la industria, dentro del conjunto de la economía nacional, se precisaría tomar en cuenta que las políticas industriales regionales tienen que situarse rigurosamente dentro de los límites que aseguran el cumplimiento de las metas nacionales. Por esta razón parecería indicado examinar primero los problemas de descentralización dentro de las regiones en que se concentra la industria actualmente, para sacar el mejor partido posible de la infraestructura económica e institucional disponible en la actualidad.

Estos requisitos de la planificación nacional conducirían a plantear el problema de la localización industrial regional en dos niveles: el de una descentralización relativa dentro de las regiones centrales del país y el de una política complementaria de descentralización de tipos seleccionados de industrias, que se localizarían, en combinación con otras inversiones, dentro de programas regionales de desarrollo. Adicionalmente, se procuraría conservar al máximo dentro de las regiones los efectos indirectos de la localización de las industrias en las mismas, aprovechando por una parte las economías externas de la cercanía relativa de las grandes agrupaciones industriales, y por otra, las combinaciones intersectoriales de actividades que pudieran establecerse a escala regional. En el segundo caso, se procuraría diseñar y ejecutar conjuntos de proyectos industriales que se articularan con las disponibilidades regionales de materias primas y contribuyeran a aumentar la compatibilidad entre la oferta y la demanda, a escala regional.

Tratamiento análogo cabría dispensar al desarrollo del turismo, cuyos beneficios indirectos habría que procurar conservar dentro de la región, a base de la producción local del mayor número posible de bienes que pudieran venderse a los turistas. Admitiendo la existencia de una política nacional de turismo que haya identificado las principales áreas del país en que este comercio pueda desarrollarse, cabría pensar en que las oportunidades de desarrollo del turismo fueran investigadas y explotadas en forma claramente diferenciada, región por región. En México existen las condiciones necesarias para establecer programas regionales diferenciados, dentro del programa nacional de turismo, en los que se contemplen diferentes zonas de influencia, y flujos de turistas de diferentes niveles de ingresos. Los lineamientos de un programa con estas características servirían de antecedente para una segunda etapa, en la que se definirían los programas regionales con más detalle.

Los aspectos de la estrategia regional de desarrollo señalados tendrían que coordinarse con las soluciones que se considerasen más adecuadas para el tratamiento de las inversiones en infraestructura económica y social, tanto en el ámbito rural como en el urbano. Para los

efectos de la planificación regional se precisaría establecer una clara diferenciación entre los gastos en los dos tipos de infraestructura. En el primer caso se incluirían las inversiones que se destinaran directamente a la producción de bienes y servicios y tendiesen a elevar la eficiencia de industrias en funcionamiento o a proporcionar viabilidad económica a inversiones nuevas. Al segundo corresponderían las inversiones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población. La proporcionalidad entre esos dos tipos de inversiones en infraestructura se obtendría como resultado de una decisión general de política, adoptada al nivel de la estrategia nacional de desarrollo. En todo caso, nada impide suponer que las decisiones sobre la materia rebasarían el área de las iniciativas que pudieran tomarse al nivel de cada región, y constituirían parte esencial del plan nacional, para los efectos de las compatibilidades.

Como el éxito de los programas regionales de desarrollo habría de depender en gran medida de decisiones que afectarían al nivel y a la composición de las inversiones que se realizasen en las ciudades, se precisará conocer antecedentes sobre la política nacional de desarrollo urbano. Aparte de los problemas que causa la metropolización y demandan un tratamiento especial, se requeriría definir las funciones que se esperarían llenasen las principales ciudades del país. Los objetivos de descentralización --principalmente en lo que se refiere al sector industrial-- implicarían forzosamente cambios de intensidad en el crecimiento de diversas ciudades y modificaciones en sus respectivas inversiones en infraestructura, por consiguiente. Cabría esperar, por lo tanto, que los programas de desarrollo que se preparasen para cada región incluyesen aspectos de planificación urbana para diferentes tamaños de ciudades. En el contexto de cada programa regional las indicaciones al respecto aparecerían necesariamente en forma general y luego serían coordinadas, al nivel de la planificación nacional, con las decisiones de política que se adoptasen sobre gastos para servicios urbanos básicos (agua y alcantarillado, transporta, energía, etc.).

La puesta en práctica de la estrategia regional y de las medidas de política en que se traduzca, dependerá del establecimiento previo de los instrumentos de política que se piensen utilizar. Aunque los lineamientos básicos del uso de mecanismos como precios, tarifas y crédito quedarán previamente señalados en la estrategia nacional, convendrá concretar algunas indicaciones sobre los mecanismos que se espera desempeñen un papel importante para la realización de los programas regionales.

b) Objetivos generales de la estrategia regional

Dentro de la estrategia regional habría que presentar los objetivos nacionales de desarrollo en forma que facilitasen la formulación de las diversas políticas regionales. El problema básico de la asignación de recursos financieros públicos y el de la adopción de medidas de política se plantearían de manera que pudieran ser objeto de un trabajo posterior de programación, a través del cual se podría contemplar la realización de programas regionales específicos, que llegasen hasta la preparación de proyectos de inversión. La importancia que se ha señalado a la resolución de los problemas de empleo y de distribución del ingreso junto al sostenimiento de la tasa de crecimiento del producto alcanzada en el decenio 1960-70, requiera la definición de objetivos que prevean simultáneamente tanto una intensificación de la movilización de los recursos disponibles --principalmente de tierras cultivables y de equipos industriales fijos-- como el planteamiento de políticas adicionales dirigidas a tratar de aprovechar al máximo los efectos indirectos de cada programa sectorial en el ámbito regional.

Para asegurar que los diversos programas regionales resulten compatibles recíprocamente y puedan llevarse a cabo en forma coordinada, se precisará seleccionar un número reducido de objetivos regionales básicos, que representen en sus líneas generales la estrategia nacional de desarrollo. Con este propósito podrían proponerse los siguientes objetivos regionales generales.

i) De corto plazo. 1) Con el apoyo de las regiones y subregiones más desarrolladas del país, tratar de lograr una sustentación de la tasa de crecimiento del producto y del nivel actual del empleo, a base de medidas dirigidas a consolidar su desarrollo actual y que fomenten su participación más diversificada en el mercado internacional; 2) Establecer programas destinados a aumentar la integración económica a nivel intersectorial en las regiones Centro y Suroeste, sobre todo para generar empleo y promover el desarrollo de la agricultura de temporal de niveles de ingreso más bajos; 3) Llevar a cabo programas de inversión en infraestructura, destinados a mejorar al menor costo posible las comunicaciones entre las regiones Central y Suroriental, para asegurar condiciones mínimas de comunicación interna que faciliten la realización de sus correspondientes programas especiales de desarrollo; 4) Resolver problemas básicos de comunicación interregional que faciliten la comunicación entre la región Sur-Oriente, y especialmente de la península de Yucatán, con la región Centro y sirvan de base para la implantación de programas de desarrollo en las dos regiones periféricas citadas.

ii) De largo plazo. 1) Lograr una distribución territorialmente más equilibrada de la demanda y hacer más compatible la estructura de la demanda con la composición de la oferta, prosiguiendo con la creación de empleos en las regiones menos desarrolladas; 2) Lograr un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en las principales ciudades del país --especialmente las de las regiones menos desarrolladas-- utilizándolas como centros de crecimiento para programas de desarrollo a largo plazo; 3) Acelerar la integración del mercado nacional, de acuerdo con un principio de complementaridad interregional, con objeto de consolidar los programas iniciados para el desarrollo de las regiones más atrasadas del país.

4. Indicaciones preliminares sobre programas regionales de desarrollo

La ejecución de un plan nacional a escala regional requiere la coordinación de decisiones que afectan simultáneamente a cada una de las diversas regiones objeto de planificación. Se precisa en consecuencia establecer objetivos básicos para cada una de las regiones seleccionadas que permitan alcanzar los propósitos generales de la planificación regional nacionalmente coordinada. Se proponen los siguientes objetivos principales para cada una de las regiones indicadas.

Noroeste. La concentración de la agricultura comercial en esta región constituye un rasgo marcadamente favorable para el sostenimiento de una elevada tasa de crecimiento del producto, y que puede permitirle favorecer en forma sustancial la balanza de pagos del país. La alta capitalización de este sector y las ventajas relativas de su posición geográfica para exportar a los Estados Unidos, aunadas a condiciones favorables para ciertos tipos de desarrollo industrial y del turismo, permiten considerar que el objetivo básico de la estrategia regional sea el incremento de las ventas al exterior. Condiciones también favorables para la implantación y expansión de otras actividades complementarias de tal orientación, parecen justificar provisionalmente una tendencia a la especialización regional, cuyo efecto secundario principal sería un apoyo creciente a la balanza de pagos del país. Con estos antecedentes podrían proponerse los siguientes objetivos instrumentales mínimos de estrategia regional:

a) Elaboración de una política de desarrollo rural apoyada principalmente en el crecimiento de la agricultura comercial asentada en los distritos de riego, con el propósito básico de exportación. En dicha política, sin embargo, habría que tener presentes las limitaciones que se han encontrado en el mercado norteamericano en años recientes y han puesto de manifiesto los inconvenientes que puede significar para la agricultura mexicana alentar planes de producción dependientes en su totalidad de las ventas a ese mercado. Convendría, en consecuencia, que en esa política se consideren posibilidades de exportación a otros mercados y la participación del mercado interno en la producción de cada cultivo.

Como la agricultura comercial del Noroeste es altamente capitalizada y sujeto de crédito de la banca privada en condiciones normales, cabe esperar que puedan aplicarse a la misma instrumentos cualitativos como una política de precios y una política de comercialización. En sus líneas generales, estos instrumentos tenderían a intensificar el uso de la superficie irrigada, principal activo de la agricultura de la región. Como se espera que este tipo de expansión agrícola desempeñe además un papel destacado en el crecimiento de las exportaciones nacionales, será importante asegurar la competitividad de este sector agrícola en el mercado internacional, para lo cual deberá estructurarse un programa complementario de infraestructura rural que incluye la ampliación de la capacidad de almacenamiento y la coordinación de su uso, la construcción de caminos de alimentación y la complementación de obras básicas de acceso interregional.

Cabe señalar que el desarrollo de la agricultura del Noroeste habrá de plantear probablemente la necesidad de adoptar decisiones a plazo relativamente corto sobre selección y nuevas localizaciones de cultivos, y que convendrá favorecer los que pueden generar mayores ingresos en divisas;

b) Estructuración de una política de desarrollo industrial, dirigida principalmente a aprovechar las oportunidades de ese tipo que ofrece la concentración regional de la demanda derivada del crecimiento de la agricultura y que podrá traducirse en un desarrollo de la agroindustria y de una industria metalmecánica. Paralelamente se desarrollaría un programa que permitiera recibir localmente los efectos económicos de la industria de maquila, debiendo estudiarse las posibilidades de integración entre las ramas de producción que operan en la zona.

En la instrumentación de una política de esa clase, sin embargo, será necesario considerar que la integración industrial de esta región tendrá que basarse en el centro urbano que ofrezca las mejores perspectivas de generar efectos económicos indirectos dentro del ámbito regional. Ello lleve a pronunciarse en principio por un esquema de desarrollo urbano regional cuyo principal centro estuviera relativamente alejado de la frontera y se encontrase aproximadamente en el centro económico de la región, como sería Ciudad Obregón. En consecuencia, y puesto que la industria de

maquila se localiza en el área fronteriza, se precisaría definir una política que estimulase las relaciones entre la zona fronteriza industrializada y el centro industrial regional. En este sentido, el establecimiento de alguna jerarquía urbana regional permitiría polarizar la capacidad de demanda de la agricultura regional facilitando el aprovechamiento de las oportunidades de inversión que pudieran derivarse de la abundancia de equipo mecanizado en la agricultura, y teniendo como meta alternativa tal vez la provisión de insumos a la industria fronteriza de maquila.

La región cuenta con posibilidades para el desarrollo de una industria naval liviana, cuya expansión podría diseñarse con el objetivo de que se integrara a un programa de organización y expansión de la pesca y también con un mercado turístico para el cual también existan condiciones altamente favorables. La planificación de este conjunto de actividades deberá hacerse teniendo en cuenta toda una diversidad de efectos económicos indirectos que pueden extenderse al mercado interno y favorecer la balanza de pagos del país, tanto por el incremento de la producción pesquera como por el de la capacidad de absorción de turismo y de los ingresos derivados del mismo.

Centro Norte. La región de programación que se describe como el Centro Norte incluye zonas marcadamente diferenciadas, desde las de economía pastoril situadas en el estado de Chihuahua hasta las madereras de Durango; las de ganadería extensiva de Zacatecas, las de minería deprimida y las agrícolas de la Huasteca en San Luis Potosí, y las de agricultura más próspera en Aguascalientes. Su desarrollo requiere una estrategia más compleja que incluye por un lado el esfuerzo de integrar esta región a la economía nacional y por otro el de alentar exportaciones en ciertas zonas y generar empleos productivos en otras, integrándolas más al movimiento general de crecimiento de la economía del país. Como se trata de zonas con densidades demográficas fuertemente diferenciadas y con sistemas de ciudades que cumplen funciones también muy diferentes, se precisará definir además una política urbana flexible, diseñada para aprovechar los efectos de concentración de la demanda que se pueda lograr a través de la planificación más que para tratar de concentrar las inversiones industriales en centros

urbanos previamente seleccionados. Se podrían proponer los siguientes objetivos mínimos:

a) Elaboración de un programa especial de desarrollo ganadero, orientado principalmente a elevar la capacidad de agostadero regional y a reforzar su capacidad de contribuir a las exportaciones nacionales. En este programa se establecería una clara diferenciación entre las tres principales zonas ganaderas de la región: la muy amplia de ganadería extensiva de Chihuahua, la de la Huasteca potosina y la del estado de Zacatecas. La diversidad de condiciones que existe entre estas áreas ganaderas obliga a establecer diferentes objetivos para la planificación del sector, especializando ciertas zonas --como la de Chihuahua-- para la exportación, orientando otras --como la Huasteca-- a exportar y a abastecer el mercado interno y estableciendo metas mínimas de desarrollo del sector, cuyo cumplimiento de hecho representaría una elevación sustancial de la eficiencia de las zonas de ganadería menos desarrollada. En este programa debe tenerse en cuenta que la diversidad de condiciones geográficas y económicas de la región demanda un tratamiento global del problema y conocer en detalle las perspectivas que ofrece la crianza de ganado bovino, caprino, ovino y porcino en diferentes lugares.

Además de resolver algunos problemas básicos para el crecimiento de esta actividad --como el crédito para capital fijo y para capital de trabajo-- la política de fomento ganadero tendría que contemplar medidas destinadas a asegurar el suministro de agua y el mejoramiento de los pastos;

b) Mejoramiento de las condiciones regionales de comunicación --principalmente entre los estados de Chihuahua y Durango--, con el resto del norte del país y con las regiones centrales, esencialmente para maximizar los efectos interregionales de las concentraciones de demanda y de oferta que existen en toda la parte norte de la economía nacional. La solución de los problemas de comunicación debe diseñarse considerando los esquemas de planificación urbana e industrial que existan o se elaboren para la región en conjunto;

c) Establecimiento de un programa para aumentar la integración de la industria de maquila a la economía nacional, en forma similar a la del

/programa de

programa de desarrollo industrial del Noroeste donde aparentemente se cuenta con mejores posibilidades para la expansión de una industria tecnológicamente más compleja;

d) Consolidación de un programa de recuperación de la minería, acompañado de estudios de preinversión para la localización de industrias complementarias. El programa minero tendría que desarrollarse probablemente en coordinación con el programa industrial y con la estrategia de desarrollo urbano de la región. Podría pensarse que la ciudad de Torreón tendría sus funciones regionales ampliadas, como Ciudad Obregón en el Noroeste.

Noreste. En el Noreste se encuentra la principal concentración industrial del país --aparte de la zona metropolitana de la ciudad de México-- con funciones de centro regional nacional --la ciudad de Monterrey--; ha participado además en forma significativa en el proceso de asignación de recursos financieros entre las entidades de la federación. Por su posición geográfica dentro del sistema nacional de comunicaciones, y por la variedad de actividades industriales que en esa región tienen su centro de decisiones, la Noreste podría fácilmente avanzar a una etapa superior en el proceso de consolidación de su desarrollo industrial, sustituyendo técnicas y participando en líneas más complicadas de producción. Con ello su posición en el sistema de relaciones interindustriales del conjunto de la economía nacional tendería a modificarse, pudiendo esperarse, entre otros resultados, que aumentase su participación en las exportaciones industriales al exterior y desempeñase un papel más importante en la sustitución de importaciones.

Esta posible orientación hacia la especialización industrial --que sólo podría tener su centro en Monterrey-- debería sin embargo formar parte de una programación industrial más compleja donde desempeñaría el papel central la programación de los usos de insumos básicos como el gas natural y el agua. También se situaría en el marco del sistema urbano regional que incluiría otros centros importantes como Saltillo por un lado y Tampico por otro. Con estos objetivos en mente y considerando que el Noreste puede desarrollarse a partir de una complementación de actividades

/relativamente

relativamente independientes de las del centro del país, podrían proponerse los siguientes objetivos regionales mínimos:

a) Establecimiento de un programa general de coordinación y de incentivos al desarrollo industrial que se subdividiera en actividades especiales de desarrollo de la industria concentrada en la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey, y en actividades dirigidas a aprovechar sistemáticamente las oportunidades de industrialización de otras concentraciones urbanas regionales importantes como las de Tampico, Ciudad Madero y Saltillo. La preponderancia de la concentración industrial de Monterrey en el marco regional y las excelentes oportunidades con que se cuenta para impulsar otros centros industriales aconsejan coordinar el programa regional de desarrollo industrial con la planificación de un sistema regional urbano que contemplara un tratamiento sistemático de las migraciones entre los estados que lo componen, e incluso el aprovechamiento interno a escala regional de los efectos de la industrialización;

b) Elaboración de un programa de desarrollo agrícola subdividido por zonas, que comprendiera subprogramas especiales para las zonas de riego y para las diferentes zonas de agricultura de temporal de la región, ateniéndose al criterio básico de orientar la producción hacia el mercado interno o para la exportación. Como en esta clasificación regional quedarían dentro del Noroeste partes importantes de zonas agrícolas como la Laguna y la Huasteca junto a zonas agrícolas deprimidas, se precisaría desarrollar un programa agrícola complejo al que fueran aplicables diferentes instrumentos de política, dirigiéndose algunos a proporcionar los estímulos adecuados para que las áreas de riego se destinasen a cultivos de rentabilidad elevada y para que recibiese atención en forma integrada la agricultura de temporal, con objeto de darle más viabilidad económica.

Dentro de este conjunto se destacaría la necesidad de definir un subprograma ganadero, donde se considerase tanto el mercado interno como el de exportación. Se sobreentiende que la planificación del desarrollo ganadero tendría que coordinarse a nivel interregional, dada la importancia funcional de las relaciones entre las zonas de crianza y de descanso del ganado. Las informaciones disponibles sobre la producción pecuaria de México señalan

/que las

que las mejores posibilidades al respecto son las que ofrece la Huasteca. La imposibilidad de establecer un tratamiento integrado para esta región, tanto por sus condiciones físicas como étnicas plantea sin embargo la necesidad de estudiar una coordinación interregional que permita lograr el desarrollo de la ganadería de la Huasteca en forma integrada;

c) La posición geográfica de Tampico, que la sitúa como la capital económica de la Huasteca, le atribuye ventajas frente a otras localizaciones de la región que le auguran perspectivas de desarrollo urbano importante y convertirían esa ciudad en el polo complementario de Monterrey. Este aspecto adquiere gran importancia, en la medida que el tipo de desarrollo industrial de Monterrey aumente su necesidad de un puerto.

Suroeste. La región de programación que correspondería a esta denominación coincide en gran parte con la tradicionalmente conocida como el Bajío, pero incluye zonas de distintas características, como el estado de Guerrero, y excluye otras que le son económicamente afines, como el de Guanajuato. Estas peculiaridades se explicarían por la política general --indicada anteriormente-- de proporcionar viabilidad económica a la planificación de cada región reuniendo los estados menos prósperos a otros con mayores posibilidades de crecimiento a mediano plazo.

Por ser una de las regiones de economías más diversificada en el país, la del Suroeste requeriría un número de programas especiales mayor y tendría que considerarse como una parte funcionalmente básica de todo el aparato de planificación regional que se establezca para la parte más densamente capitalizada y poblada del centro del país. Aparte de que en esta región se incluye una diversidad de zonas agrícolas para las que se precisará desarrollar un complejo esfuerzo de planificación, es importante señalar que para la planificación industrial de esta región habría que resolver problemas de localización virtualmente imposibles de desligar de los que se consideran para la región Centro. Incluso considerando que la región Suroeste podría llegar a representar una de las alternativas más viables a corto plazo de hacer frente a problemas globales de estrategia económica que se encuentran planteados en la región Centro, el desarrollo de esta región --en sí de los más complejos del país-- puede requerir una revisión de las

metas de corto y mediano plazo, lo cual exigiría los reajustes correspondientes en las combinaciones intersectoriales de actividades que se contemplaran para el período de este plan de desarrollo.

Por todas estas razones, parece adecuado considerar que los conjuntos de programas que puedan delinearse ahora habrían de revisarse en forma detenida a nivel de la coordinación global de la planificación regional, una vez analizados los programas de las diversas regiones, para lograr su necesaria compatibilización a escala nacional.

Se propondrían los siguientes objetivos mínimos para esta región:

- a) Preparación de un programa de desarrollo agrícola que incluya subprogramas especiales para la agricultura de riego y de temporal diseñados de acuerdo con las características geográficas y económicas de las diferentes zonas agrícolas. Como en ella se encuentra una gran diversidad de características físicas, incluso diferencias de altitud y de humedad, habrá necesidad de establecer una clara diferenciación entre los distintos microclimas en que se realiza la agricultura de temporal, que no necesariamente corresponde a la definición general de agricultura de pobreza. Las extensas áreas irrigadas de diversos estados de esta región imponen asimismo la necesidad de definir políticas agrícolas para cada condición económica particular de las explotaciones agrícolas, especialmente en lo que respecta a la concentración de capital fijo con que trabajan, su capacidad para autofinanciar sus operaciones de corto plazo y su acceso al crédito. De admitirse la sugerencia de subdividir la política regional de desarrollo agrícola entre agricultura comercial y de temporal, será indispensable coordinar la política agrícola regional en conjunto, considerando su impacto final en términos de generación de empleo, necesidades de crédito, realización de obras de infraestructura rural y comercialización de la producción;
- b) Elaboración de un programa de desarrollo ganadero diseñado especialmente para aprovechar las oportunidades que ofrece la región, y en especial sus ventajas relativas para abastecer el mercado interno frente a las regiones del norte. En esta región el desarrollo ganadero tendrá que apoyarse necesariamente en explotaciones mixtas, constituyendo parte del programa nacional de desarrollo ganadero coordinado con las políticas nacionales de localización y combinación de cultivos;

/c) Solución,

c) Solución, en el campo industrial, de problemas de trascendencia nacional en estrecha conexión con los principales problemas urbanos del país. En sus líneas generales, el desarrollo industrial de la región incluiría la concentración en Guadalajara, las posibilidades de desarrollo de centros menores como Morelia, y el impacto futuro del sistema Acapulco-Zihuatanejo-Las Truchas-Peña Colorada. Dada su preponderancia en relación con las economías regionales de la costa del Pacífico, la concentración industrial en Guadalajara tendería a desempeñar funciones que superan su actual importancia como centro regional y asignarían a dicha ciudad una situación de liderazgo, incluso como punto de apoyo para la formación de otros centros industriales de menor magnitud en esta parte del país y también en la región Noroeste. Las características actuales del sistema de comunicaciones y la relativa disponibilidad de agua han sido factores importantes para la localización de diversos nuevos proyectos de la iniciativa privada, tendencia que podrá mantenerse los próximos años con toda probabilidad. En estas condiciones, el polo de atracción industrial de Guadalajara puede llegar a representar una de las soluciones alternativas principales para la descentralización de la zona metropolitana del Distrito Federal que podría servir de base al mismo tiempo para la consolidación de centros industriales menores en las subregiones de la costa del Pacífico;

d) Elemento fundamental en la estrategia industrial de esta región es el complejo de las Truchas, con su área de influencia hasta Zihuatanejo. Tanto por los efectos indirectos que pueda significar su demanda de insumos, como por la posibilidad de que puedan llegar a concretarse nuevos proyectos que le sean complementarios, este complejo industrial debe considerarse la base para la consolidación de un centro industrial subregional en el que las industrias nuevas podrían operar con perspectivas de mercado diferentes a las de la siderúrgica de Las Truchas;

e) La posible expansión industrial de Morelia podría apoyarse, por su parte, en la continuidad del crecimiento de la industria en la zona de Guadalajara y funcionar como un nexo entre dicha ciudad y la región Centro. En todo caso, parece indudable que la estrategia de desarrollo industrial de esta región deberá contemplar un sistema complejo de interdependencia entre

centros de diferentes tamaños, algunos de los cuales funcionarían en forma complementaria a Guadalajara, otros apoyados en el crecimiento de Las Truchas, y los más numerosos como centros zonales que se establecerían para el desarrollo de las áreas deprimidas.

Centro. Esta región absorbe la mayor parte de la capacidad de inversión nacional y lo más probable es que siga absorbiéndola por grandes que sean los esfuerzos de descentralización de la economía que puedan hacerse en los próximos diez años. La planificación regional deberá efectuarse, dentro de un punto de vista realista, partiendo de los recursos disponibles en cada región y teniendo en cuenta la localización de los antiguos procesos de formación y acumulación de capital. Dichos procesos han generado ventajas relativas para las inversiones nuevas que se localizan en esta región por lo que, a pesar de tropezarse con dificultades de localización en la zona metropolitana de la ciudad de México, prefieren situarse en las proximidades de la misma para beneficiarse de sus ventajas comparativas. La centralización del servicio público, incluso de los organismos descentralizados, del sistema bancario oficial y de las financieras públicas, contribuyan a fortalecer más cada día la situación de que goza esta región, y en especial la ciudad de México.

El fenómeno de la concentración económica territorial en México reviste características muy peculiares que deben ser tomadas en cuenta en la planificación regional. La zona metropolitana con nueve millones y medio de habitantes, concentra cerca del 18 por ciento de la población total del país (35 por ciento, Buenos Aires y 50 por ciento Montevideo). Pero, como se señaló, en la zona metropolitana se concentra la mayor parte de los nuevos empleos que se crean y reanuda, por consiguiente, la mayor parte de las expectativas de empleo concentrando así los estímulos para la migración interna.

Paralelamente, se concentra en esta región parte importante de la población rural del país y de la agricultura de temporal, que vive muchas veces en condiciones de extrema pobreza y trabaja tierras erosionadas o, en todo caso, muy subcapitalizadas. El profundo desequilibrio intersectorial de ingresos y condiciones de vida tiene, por lo tanto, la característica de encontrarse en la región más rica del país.

/Repetiendo

Repetiendo el concepto antes expresado, de aplicar dos tipos de políticas agrícolas en la planificación regional, en esta zona procedería aplicarlo en forma prioritaria en el caso de que se aceptase la sugerencia. La reducción de los desequilibrios entre las condiciones de vida de los diferentes sectores urbanos y rurales de actividad exige la aplicación de una política agrícola especial a la agricultura de temporal, que por su orientación general podría denominarse de revalorización rural y tendría dos objetivos principales: resolver un problema básico de la agricultura mexicana, que afecta una población numerosa, y contribuir a lograr un equilibrio intrarregional, que de hecho podría reducir la tendencia al crecimiento de la ciudad de México.

En las zonas de agricultura de temporal, realizada en minifundios y ejidos y con niveles de ingreso por finca muy bajos, puede lograrse un aumento del empleo total efectivo aplicando programas dirigidos a elevar los rendimientos por hectárea puesto que, de este modo, aumentarían las necesidades de mano de obra por hectárea cultivada. Una política agrícola con esa orientación puede ser aconsejable aunque tiene dos limitaciones: primera, que los aumentos de ingresos por finca que proporcionaría serían probablemente muy pequeños, porque la escasez de capital en el sector impediría cambiar los planes de cultivos a mediano plazo, y segunda, que cuando se lograsen incrementos sustantivos en la productividad de la mano de obra, disminuirían las necesidades de trabajadores por hectárea cultivada y se reanudaría la migración rural.

Como la meta final de la política de revalorización de la agricultura sería la elevación de los ingresos por finca, y no sólo el aumento de los rendimientos por hectárea, se precisaría que dicho programa incluyera las medidas necesarias para lograr una diversificación gradual de las actividades rurales (crianza de animales menores, apicultura, ganadería lechera, etc.). Estas actividades --que en un comienzo podrían considerarse complementarias de la producción de maíz, frijol, etc.-- iría adquiriendo importancia a medida que fuera incrementándose la canalización de recursos hacia este sector, organizándose el sistema de comercialización para absorber estos aumentos de producción y aumentando la proporción de agricultores considerados como sujetos de crédito por el sistema bancario.

/Este programa

Este programa agrícola se dirigiría hacia el mercado interno. No hay ninguna razón para suponer que el aumento de la producción de alimentos no sería absorbido por el mercado interno aunque para ello habría que asegurarse de que el sistema de comercialización fuera eficiente y no operase en forma monopolística, de manera que pudiesen reducirse los precios totales de los productos agrícolas para su colocación en el mercado, siendo esta reducción de precios inferior al aumento de los ingresos brutos de los productores.

La realización de un programa de este tipo habrá de depender de que se adopten ciertas medidas de política, principalmente en el campo de la comercialización de la producción. Por eso se precisará revisar los sistemas de comercialización bajo control del sector público, para reforzarlos, darles más flexibilidad y coordinar su acción con el manejo de programas especiales de asistencia técnica al campesino.

En el campo industrial, la mayor probabilidad de éxito parece derivarse de una política de desconcentración gradual que aprovecharía la tendencia actual del eje Querétaro-Puebla, por un lado, y podría extenderse gradualmente, por otro, en dirección al Bajío y a Veracruz. Como las ventajas de las economías externas son muy altas para todo el sistema industrial central, y la concentración de este sistema en la zona metropolitana del Distrito Federal representa naturalmente una presión adicional considerable sobre la disponibilidad de insumos básicos (agua por ejemplo), podría sugerirse la conveniencia de combinar la política de desconcentración paulatina con una tributación gradualmente más elevada para las empresas nuevas que decidiesen instalarse en dicho perímetro y fuera reduciéndose en proporción directa a la distancia de los ejes de concentración industrial existentes.

Como la planificación regional se dirige al logro de metas nacionales de desarrollo, la política de localización industrial debe contemplar acciones sucesivas para la solución del problema de esa concentración indeseada, para prevenir efectos negativos secundarios para la eficiencia de las empresas. Así, el problema de esta región tendría que resolverse en combinación con el de la región Suroeste que, como se ha señalado anteriormente, puede convertirse en un polo industrial complementario del central. Ambos sistemas

/tenderían de

tenderían de hecho a articularse, puesto que centros como Morelia y Guanajuato vendrían a convertirse en eslabonas entre la economía de la meseta central y la que tendría su centro en Guadalajara. Para ello será necesario sin embargo disponer de una política urbana muy clara con respecto a la meseta central, y en la que se establezca una jerarquía de ciudades con funciones definidas en forma aproximada.

En el mismo sentido operaría la articulación entre la política urbana y la industrial, puesto que la segunda, al actuar aplicando el criterio del costo de los insumos implícitamente estaría tomando en consideración los costos de la prestación de servicios de utilidad pública (agua y energía) en diferentes puntos de la red de ciudades. Por esta razón, y para poder establecer los criterios racionales necesarios para determinar los rangos atribuibles a las diversas ciudades, como puntos del proceso de desconcentración industrial, se precisará contar con un programa de desarrollo urbano, subordinado a la estrategia regional de desarrollo, que permitirá establecer las metas de inversión en infraestructura social y determinar sus efectos indirectos en el mantenimiento del nivel del empleo en las áreas urbanas.

Suroriente. Esta región presenta algunos de los problemas de estrategia regional más complejos del país, al contener cuando menos cuatro zonas de gran extensión territorial y profundamente diferenciadas: a) el sistema económico regional que ha venido desarrollándose y ofrece algunas de las más importantes perspectivas del país: la parte sur del estado de Veracruz --zona de Alvarado--, la zona de Coatzacoalcos, y el área del estado de Tabasco incluida en el plan Chontalpa; b) el estado de Oaxaca, con problemas de gran complejidad y magnitud; c) el estado de Chiapas, para el que existen variadas posibilidades de desarrollo pero cuya economía se encuentra muy desvinculada de la economía nacional; d) las tres entidades de la península de Yucatán, que representan un serio conjunto de problemas económicos y sociales, se encuentran muy alejadas de la economía del centro del país, y cuya integración aparentemente dependerá en mucho del desarrollo inmediato de la zona que tiene su centro en Coatzacoalcos. Se precisará en esta región recurrir a múltiples políticas y programas agrícolas y diseñar programas multisectoriales que hagan factible su desarrollo agrícola.

De las tendencias demográficas y económicas observadas recientemente en esta región pueden derivarse algunas observaciones de tipo estratégico:

a) El desarrollo de la industria pesada en Coatzacoalcos podría ser un excelente punto de apoyo para la formación de un sistema industrial regional que le fuera complementario. En conjunto, este sistema industrial regional, favorecido por las ventajas de puerto con fácil acceso al Pacífico y la capacidad de demanda que ello puede representar, facilitaría el ejercicio de diversas funciones regionales, la primera de las cuales sería la integración y dinamización de las zonas agrícolas de Alvarado y de Chontalpa. Cabría prever una intensificación de sus relaciones económicas con la parte central de Veracruz, donde se vislumbra un desarrollo de la industria metalmeccánica. Por otro lado, el desarrollo de un centro regional en Coatzacoalcos facilitaría enormemente el diseño y la puesta en marcha de programas de desarrollo en la península de Yucatán, que se incorporaría a un centro regional cuya expansión podría asegurarse;

b) La terminación de la carretera costera del Pacífico y de Puerto Madero, en Chiapas, mejorará notablemente las comunicaciones de toda esta parte sur del país y modificará en particular las aspiraciones del puerto de Salina Cruz, que ya no podrá aspirar a ser el puerto concentrador de las relaciones de esta región con el exterior. Las nuevas vías de comunicación incrementarán las relaciones subregionales a lo largo de la costa del Pacífico y el puerto de Salina Cruz obtendrá más ventaja como centro complementario de Coatzacoalcos, que de los supuestos efectos regionales que hubieran podido proporcionarle proyectos industriales instalados en sus cercanías.

Los efectos de estos cambios en las condiciones de comunicación a lo largo del Pacífico sur habrán de depender en definitiva de las características de los programas agrícolas que se lleven a la práctica en Chiapas y en Oaxaca. Las perspectivas inmediatas de la economía de Chiapas parece que serían intensificar las exportaciones de los productos actualmente en explotación. Como las posibilidades de desarrollo agrícola de Oaxaca dependerán esencialmente de un programa específicamente dirigido al aprovechamiento de los valles, resulta muy poco probable que programas agrícolas de

Chiapas y Oaxaca puedan contribuir a la expansión de un centro industrial en Salina Cruz;

c) Las características geográficas de la península de Yucatán y la distribución territorial de su población inducen a pensar que los programas dirigidos a esta subregión deberán contemplar por lo menos dos líneas de acción: una por la que se trate de sustituir fuentes de empleo en la parte occidental de la península para dar más viabilidad económica a las actividades principales de esta zona, y otra por la que se promueva la explotación de los recursos disponibles, procurando la creación de empleos que permita establecer una corriente migratoria hacia esta zona;

d) Como las características geográficas de gran parte de esta región son similares y la mayoría de su población se distingue por niveles de vida muy bajos, resultan relativamente escasas las posibilidades de facilitar la programación de su desarrollo a base de modificaciones importantes entre los programas agrícolas y los industriales, con las que se pretendiese elevar la complementariedad intrarregional. Las principales excepciones son los complejos industriales de Coatzacoalcos --en instalación-- y de Veracruz, que ya representa un factor importante en la localización regional. En las actividades agrícolas, las diferencias intrarregionales que pueden encontrarse son principalmente las que existen entre lo que puede llegar a ser un programa agrícola para el estado de Chiapas --donde tal vez tengan aplicación dos tipos de cultivo, dos regímenes de tenencia de la tierra y dos funciones de formación y de acumulación de capital--, un programa para el estado de Oaxaca --donde probablemente será necesario desarrollar algo así como programas multicelulares, apoyados en un mejoramiento gradual, partiendo de los valles--, y un programa para Yucatán, donde se requerirá combinar las soluciones de revalorización de algunas zonas con la reorganización del aprovechamiento de los recursos de la parte oriental de la península. La tendencia a tratar de encontrar similitud para los planes de cultivo aplicables a esta región implicaría serias dificultades de mercado para sostener la expansión de la producción agrícola. Los problemas de mercado aconsejan pensar que para la programación de esta región, en su conjunto, se consideren dos alternativas: a) un rápido crecimiento de

/algunos centros

algunos centros urbanos prósperos que se traduzca en incrementos sustanciales de demanda --como la zona industrial de Coatzacoalcos-- y b) procurar definir, a la brevedad posible, algunos cultivos básicos ^{incremento} importación para reforzar las fuentes de ingreso regionales. La complejidad de este problema es notable porque la multiplicidad de casos que se presenta desde la zona de Alvarado hasta las tierras bajas de Chiapas, exigirá un programa especial para los cultivos tropicales de exportación;

e) Prescindiendo de la orientación que pueda darse a la planificación regional de la zona de influencia de Coatzacoalcos, deberá esperarse un desarrollo industrial en Veracruz cuya función en el conjunto de la economía nacional no destaca con claridad en estos momentos. Sin embargo, parece evidente que la expansión industrial de Veracruz tendería a beneficiarse de la expansión del centro industrial de Coatzacoalcos, al ser improbable que puedan establecerse proyectos de metalmecánica en este último punto, en plazos y condiciones para competir con la metalmecánica de Veracruz, ya en funcionamiento. El desarrollo industrial de Veracruz, por otro lado, podría adquirir considerable importancia desde el punto de vista nacional, porque existe la posibilidad de que dicha ciudad llegue a representar el extremo de una línea de desconcentración industrial que parta de México y se extienda simultáneamente en dirección al gofo y al Bajío;

f) Son grandes y extremadamente variadas las posibilidades de turismo de esta región y pueden llegar a desempeñar un papel de suma importancia en el financiamiento del desarrollo de determinadas zonas --como la de Quintana Roo-- si se planifica integradamente dicha actividad con la necesaria antelación. Habrá de tenerse presente que se trata de zonas turísticas cuyo aprovechamiento depende de diferentes tipos de incentivos, y que recibir internamente el beneficio de estas actividades depende de que la región disponga de los bienes que demanda el mercado turístico;

g) La expansión de otras actividades importantes deberá quedar incluida en la estrategia regional, pudiendo mencionarse aquí la pesca, la explotación de bosques, la organización de la producción artesanal y de la minería. Esta última, en todo caso, constituye un campo de actividades para el que pueden proponerse dos líneas de acción a escala regional:

/el aprovechamiento

el aprovechamiento de yacimientos, como parte del desarrollo de grandes proyectos industriales en la región, y la explotación minera cuando se justifique económicamente por sí misma.

Ante la posibilidad de que se instale una planta siderúrgica en el sur dentro de pocos años por ejemplo, podría esperarse la explotación de los yacimientos de hierro de Oaxaca. A mediano plazo sin embargo, es decir para el período de los próximos cinco años, bastaría la iniciación de algunas explotaciones mineras nuevas, lo cual implicaría un esfuerzo inmediato de programación para revisar y actualizar proyectos disponibles y ponerlos en marcha.