

# El Desarrollo Regional y la Estrategia de Desarrollo Nacional

*RICARDO CARRILLO ARRONTE*

## I. INTRODUCCION

Una de las mayores problemáticas de la sociedad mexicana actual está constituida por el crecimiento desigual y desequilibrado de las diferentes regiones del país. Por razones geográficas, históricas y económico-estructurales, junto a la vertiginosa expansión y crecimiento de las áreas urbanas, y en gran medida como consecuencia de ello, coexisten áreas rurales atrasadas y marginadas; existen grandes disparidades dentro del mismo medio rural, atendiendo a las diversas características de la vinculación con el mercado, la forma de organización para la producción y la tenencia de la tierra, así como a los rendimientos y beneficios de la actividad agropecuaria. Por otra parte, las concentraciones urbanas metropolitanas presentan graves problemas económicos y sociales, diseconomías, altos costos de la expansión y generan también bajas condiciones de vida, subempleo y marginación para amplios grupos de población.

En este trabajo se enfocan esos problemas, tendiendo a aportar elementos para delinear una política integral de desarrollo, que contemple prioritariamente el contexto regional. La amplitud de la problemática y sus diversos ángulos impiden abordarlos todos con la amplitud requerida y obligan a adoptar, en esta ocasión, un enfoque específico que, sin embargo, constituye uno de los aspectos fundamentales para ubicar la política de desarrollo regional en el contexto general del desarrollo económico y social de México.

El problema se plantea en términos de establecer una política integral de desarrollo, de tal manera que conlleve a una estabilización de las relaciones económicas, sociales y culturales de la población mexicana. Se plantea en especial la posibilidad de ubicar una estrategia que, en todo caso, permita un desarrollo equilibrado del país.

Con ese objeto, las primeras partes de este ensayo se dedican a presentar una breve reseña de las características históricas del

desarrollo socioeconómico de México y de las políticas que han propiciado el crecimiento, pero que también han tenido como efectos los desequilibrios regionales, prestando especial atención a los existentes entre las ciudades —y en particular las grandes metrópolis— y el campo. Con esta base se analizan los principales aspectos negativos de la macrocefalia.

La parte propositiva se dedica a ubicar las estrategias del desarrollo regional y urbano dentro del contexto de los planes y políticas para el desarrollo nacional, presentando algunos aspectos metodológicos para el estudio de la problemática y su solución.

## II. EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE MEXICO Y SUS IMPLICACIONES EN EL DESARROLLO REGIONAL

El proceso de desarrollo socioeconómico en México prácticamente se inicia con la fundación de Tenochtitlan, en el Valle del Anáhuac, donde el imperio azteca surge con un sistema de producción primitivo, acompañado de un centralismo religioso, político y económico, sobre la base de la explotación de los pueblos periféricos.

La fuerza socioeconómica y demográfica que llegó a alcanzar la gran Tenochtitlan la supieron aprovechar los españoles a raíz de la conquista, convirtiendo a la ciudad de México desde su fundación (1325 d.C.) en el corazón nacional de la vida mexicana.

Durante la época colonial, bajo el diseño político de Felipe II, se fundaron y desarrollaron ciudades en consonancia con la metrópoli, que obedecían a ciertas funciones de índole político-administrativa, enclaves mineros, puertos para el comercio exterior, etcétera.

La ubicación privilegiada de la ciudad de México es aprovechada en el trazo de las vías de comunicación, que tenían como objetivo principal el traslado de recursos hacia el exterior.

Las ciudades que se fundaron con fines político-administrativos fueron: México, Guadalajara y Mérida; en relación a la explotación minera se formaron ciudades como Pachuca, San Luis Potosí, Zacatecas, Taxco y Guanajuato; por lo que se refiere

a ciudades portuarias, Veracruz se desarrolla para las transacciones con la metrópoli y Acapulco con Filipinas.

El modelo de desarrollo de esta época estuvo orientado "hacia afuera", es decir, hacia la exportación y se caracterizó por un lento crecimiento económico, no obstante que había condiciones propicias para un mayor desarrollo, como son recursos naturales y humanos.

Más tarde, en la época de Independencia (1821-1910), se presenta un estancamiento socioeconómico, debido a la inestabilidad política.

La repatriación de la mayoría de los españoles ocasionó la fuga de capitales y de tecnología, lo que trajo como consecuencia un retroceso en la economía del país y un despoblamiento en extensiones importantes del territorio.

Consumada la Independencia, las políticas de tipo liberal tuvieron en México algunas repercusiones en el desarrollo de la industria manufacturera, especialmente la textil. Esta actividad se vio alentada en aquellos lugares en donde había fuerza motriz, tales como Puebla, Pue.; Orizaba, Río Blanco y Jalapa, Ver.; El Salto, Jal.; Tepeji del Río, Hgo.; Bellavista, Nay.; etc., por lo que se abrió para México una nueva era: la industrialización cautiva y con ella las ciudades industriales.

Nuevamente, se reconfirma en esta época a la ciudad de México como el corazón de las actividades comerciales.

Posteriormente, la estrategia económica del gobierno de Porfirio Díaz consistió en proporcionar todo el apoyo y estímulo al capital nacional y extranjero, y así fluyó en corrientes, cada vez más importantes, el capital extranjero de procedencia norteamericana y europea.

La fuerte corriente de inversión procedente de los Estados Unidos de América se canalizó preferentemente a la minería y metalurgia, que eran las actividades no sólo más lucrativas, sino aquellas que consolidaron nuestro sistema de ciudades.

Los enclaves mineros del tiempo de la Colonia pasaron a ser propiedad de consorcios norteamericanos y para trasladar los recursos del subsuelo se tuvo que invertir fuertes cantidades en la construcción del

ferrocarril, cuyas vías corrían longitudinalmente de sur a norte, para ligarlas con el sistema ferroviario estadounidense. Por efectos de la introducción del ferrocarril, los centros de población que se crearon para la exportación crecieron en mayor medida que los que producían para el mercado interno.

Durante el periodo 1882-1906 quedó integrada la red ferrocarrilera con los ejes siguientes: México-Guadalajara-Nogales, que benefició en grado principal a las ciudades de México y Guadalajara al vincularse con la economía del noroeste, también se beneficiaron ciudades como Querétaro, Celaya e Irapuato, Tepic, Mazatlán, Culiacán, San Blas, Topolobampo, Los Mochis, Navojoa, Ciudad Obregón, Guaymas, Hermosillo y Nogales.

El ferrocarril México-Nuevo Laredo fortaleció la posición de asentamientos como San Luis Potosí, Saltillo, Monterrey y Nuevo Laredo. No menos importante fue el ferrocarril México-Ciudad Juárez, que definitivamente apoyó a esta última, así como a Fresnillo, Torreón, Aguascalientes, Gómez Palacio, Laredo y Chihuahua.

El proceso de crecimiento económico del porfirismo provocó desequilibrios estructurales, que se reflejaron en la concentración del ingreso entre grupos sociales y disparidades regionales.

Durante el proceso revolucionario y su etapa inmediata posterior, la economía nacional se vio seriamente afectada por la destrucción que provocó el movimiento armado y por la inestabilidad de los gobiernos de esa época (1910-1925).

A partir de 1925, la economía del país empieza a recuperarse de la atonía experimentada durante los 15 o 20 años de iniciado el movimiento armado. De 1930 en adelante —una vez consolidado el gobierno revolucionario—, se crean organismos paraestatales que más adelante propiciarían la reorganización económica.

Conforme se iba logrando la estabilidad política y social del país, renació la confianza de los empresarios privados, tanto nacionales como extranjeros, por lo que la inversión se incrementó, hecho que se reflejó en el crecimiento de la producción de manufacturas, construcción y energía eléctrica.

Durante el decenio de los treinta, el país,

cuya economía se desarrollaba entonces hacia el exterior, continuó resintiendo profundamente los efectos de la gran depresión económica mundial.

La economía mexicana, desde la época porfiriana, gira en torno de la órbita del capitalismo estadounidense; es decir, el capitalismo periférico de México es tan dependiente, que las crisis de la economía norteamericana repercuten en la economía mexicana, aunque con cierto retraso.

La crisis económica de 1929 inducida por fenómenos originados en los Estados Unidos de América afectó seriamente a México y se prolongó hasta el año de 1932, en que la tasa del producto interno bruto disminuyó en 5.5% promedio anual y se agravó con la crisis mundial de la preguerra durante los años 1938 y 1940, en que las tasas de crecimiento del producto fueron solamente de 1.8 y 1.1% respectivamente.

En el sexenio 1934-1940 se consolida la revolución, instrumentándose políticas de largo alcance, tales como el reparto agrario, la expropiación de la industria petrolera y la nacionalización de los ferrocarriles, que dieron como resultado las bases para un desarrollo económico con justicia social.

Se inician grandes obras de riego, duplicándose la producción agrícola, lo que permitió garantizar el abastecimiento a las ciudades y exportar los excedentes.

En lo industrial, se estimula la fundación de nuevas empresas que sustituyan importaciones y se promueve la organización de los productores para impulsar las exportaciones, siguiendo los lineamientos del primer Plan Sexenal.

Es a partir de 1940 cuando se configura la estabilización del modelo de economía mixta, que habrá de durar hasta 1970.

Este periodo (1940-1970) se puede dividir en tres fases: aceleración industrial (1940-1946), consolidación de la economía mixta (1946-1958) y estabilización del modelo (1958-1970).

La coyuntura de la segunda guerra mundial desempeña un papel importante en nuestro desarrollo industrial, lográndose su aceleración entre 1940 y 1946.

Con la aplicación del segundo Plan Sexenal, se fomenta la industrialización con disposiciones legales de apoyo, como es la polí-

tica fiscal, al mantener tasas impositivas bajas y adoptar leyes que estimulen el establecimiento de industrias nuevas a base de ofrecerles exención de impuestos.

La gran demanda externa y el crecimiento de la demanda urbana nacional promueven un fuerte incremento en la producción, por lo que la industria manufacturera estuvo a punto de utilizar su capacidad instalada a su máxima capacidad.

Por lo que se refiere a la agricultura se observa un acelerado desarrollo, mostrando a su vez mayor flexibilidad productiva, al sustituirse en muchas regiones los cultivos tradicionales por aquéllos que mostraban una mayor densidad económica, de acuerdo a ventajas comparativas. Sin embargo, las características del reparto agrario y las grandes obras de irrigación que modernizaron un sector de la agricultura le dieron un carácter dual, situación que hasta la fecha prevalece.

Todo este proceso se vio acompañado por un fenómeno inflacionario persistente. Una de las causas más importantes en el proceso inflacionario provino de los aumentos de los gastos en obras de infraestructura, atendiendo a presupuestos deficitarios y a deuda externa.

En el sexenio 1946-1958 se logra la consolidación del modelo de economía mixta. Para acelerar el proceso de industrialización se otorgan una serie de medidas proteccionistas para apoyo de la industria, sobresaliendo el alza de aranceles, el mecanismo de licencias y la prohibición de muy variadas importaciones, a fin de proteger al mercado interno.

La situación económica permite obtener altas utilidades en la industria, lográndose ahorrar y reinvertir gran parte de los ingresos, situación que contribuyó al crecimiento económico.

Hay gran derrama de ingresos por los beneficios que se obtienen en la construcción de caminos, sistemas de riego y mejoras tecnológicas en los cultivos, principalmente en los ingenios azucareros y plantaciones del norte.

Todo este proceso de crecimiento económico tuvo cierto impacto en el crecimiento de la población total y el fenómeno de la urbanización.

El ritmo acelerado de urbanización del país estuvo directamente influido por el auge del proceso de industrialización en esos años y por el proteccionismo que se consolidó a finales de 1958.

Entre los efectos que trajo consigo tal fenómeno sobresalen los desiguales niveles de urbanización en el país, pues en algunas entidades como fueron México, D.F., Nuevo León y, en menor proporción, Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Puebla y Veracruz mostraron altos niveles, debiéndose principalmente a la enorme concentración de las actividades industriales, financieras, comerciales y administrativas, entre otras.

Respecto al proceso regional de urbanización se evidenciaron notables contrastes, pues a excepción de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, el resto de la República permaneció al margen de tal proceso.

En la fase de estabilización del modelo de economía mixta (1958-1970) se favoreció al sector industrial y de servicios, en detrimento del sector agropecuario. La mayor inversión en obras de infraestructura económica y social fue para favorecer al sector urbano industrial, propiciándose una migración masiva del campo a la ciudad superior a los decenios precedentes. Este hecho originó una desruralización del país. Dicho en otros términos, México dejó de ser un país predominantemente rural en el lapso de 1958 a 1970.

En este lapso se observa un alto crecimiento económico, dando como resultado fuertes desequilibrios estructurales que se manifestaron en una distribución desigual del ingreso, tanto entre grupos sociales como entre regiones, y entre los mismos sectores productivos. Este crecimiento desigual tuvo sus repercusiones en la formación del sistema de ciudades de todo el país, con las características que se tienen en la actualidad.

De 1970 a la fecha se está llevando a cabo una lucha por el liderazgo del modelo económico, en donde en estos momentos se busca alcanzar una reordenación económica y un cambio estructural que logre integrar al desarrollo regional con el desarrollo nacional, atendiéndose en especial la problemática y perspectivas de las ciudades.

Ya durante el sexenio que se inicia en

1970 se apreciaban con claridad los desequilibrios regionales y los problemas de la excesiva concentración urbana. Para combatir los aspectos negativos del proceso de crecimiento, la estrategia para compartir de manera más amplia los beneficios del desarrollo prestó especial atención a promover nuevos polos de crecimiento, como los puertos industriales, y estableció comisiones regionales para impulsar las actividades económicas de las zonas más alejadas y atrasadas del país. Asimismo, se analizaron las características de los procesos de urbanización y de conurbación para lograr el crecimiento ordenado de ciudades grandes y medias con influencia regional, al mismo tiempo que se establecían mecanismos para impulsar el desarrollo rural.

Sin embargo, la concentración industrial y de los servicios públicos y privados persistió por la falta de operatividad de las políticas planteadas y la inercia del proceso de concentración, así como la falta de alicientes para el establecimiento de nuevas empresas o ampliaciones de las ya existentes en otros sitios del país. Además, no obstante los programas diseñados, se mantuvo con precaria atención a la población ubicada en localidades dispersas.

En el sexenio 1976-1982, a estos problemas respondieron los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que tendían a una distribución armónica de la población; la integración territorial para un mejor aprovechamiento de los recursos; el desarrollo urbano equilibrado de los centros de población; la accesibilidad a los servicios públicos, y la preservación del medio ambiente.

Las características que el crecimiento adoptó en ese sexenio y los problemas económicos afrontados hacia el final del mismo impidieron la aplicación plena de las medidas y el logro de los objetivos planteados. Por otra parte, debe considerarse que la herencia de siglos y la inercia del proceso de desarrollo plantean problemas de muy difícil solución, como han sido el de los desequilibrios regionales y la concentración urbana, que hoy nos ocupan.

### III. POLITICAS DE DESARROLLO

Aunadas al propio desarrollo socioeconómico del país, las políticas económicas que

se han aplicado en los últimos 40 años han propiciado en su conjunto, de manera directa e indirecta, el crecimiento industrial-urbano del país.

El resultado que se ha obtenido, de la combinación y localización de los procesos de urbanización e industrialización, ha sido un desarrollo urbano desarticulado, además de gravoso por el costo de sus servicios.

#### Políticas para el sector agropecuario

Para tratar de corregir la problemática del campo se llevó a cabo la reforma agraria, para dotar de tierra y crédito al campesino. Esta reforma aún se considera incompleta, porque no es sólo el reparto de tierras y la seguridad de su tenencia lo que necesita la agricultura, o la ordenación de los predios en unidades económicamente productivas, sino también una mayor inversión en el campo y un precio más justo para sus productos.

Debido al insuficiente apoyo que ha recibido para su desarrollo, de 1955 a la fecha se ha propiciado que en este sector se presente una situación de subempleo y desempleo agudo, que se traduce en miseria en el campo, en contraste con las ciudades. Este hecho provoca una corriente migratoria importante hacia las ciudades en donde existen mayores oportunidades de empleo y, en otra escala, el bracerismo a Estados Unidos de América o cuando menos hacia las ciudades de la frontera norte del país.

#### Políticas para el sector industrial

Con el objeto de impulsar el crecimiento del sector industrial, el sector público creó una serie de políticas de estímulo, entre las que destacan:

- a. Aranceles protectores y sustitución de importaciones.
- b. Política de incentivos fiscales.
- c. Políticas de desconcentración.
- d. Programa de parques industriales.

#### Políticas para el sector servicios

Este sector se caracteriza por su heterogeneidad, ya que engloba actividades que

tienen diferente naturaleza y su comportamiento responde a diversos fenómenos. Algunas tienen una función dinámica dentro de la economía, que son factores de impulso a otras actividades, pero en general es parasitario al resto de las actividades económicas.

El crecimiento de este sector ha sido anormal, por ser el receptáculo de la fuerza de trabajo rural desocupada o subocupada, que con el afán de encontrar mejores condiciones de vida se desplaza a los centros urbanos de mayor importancia, generándose situaciones de marginalidad, falta de capacitación y pobreza.

#### IV. ESPECIALIZACION REGIONAL, DESEQUILIBRIOS Y CONCENTRACION URBANA

##### Aspectos generales

Las tensiones sociales y políticas que prevalecen actualmente en el país no son sino el resultado de agudas disparidades de desarrollo entre las distintas regiones del país, por lo que el desequilibrio regional que se tiene es el producto y la consecuencia lógica de la excesiva concentración de las actividades dinámicas y de alta productividad en unos cuantos lugares o ciudades afortunadas, mientras que el resto del país, con la mayoría del territorio y la población, es abandonado a un crecimiento vegetativo y a la franca explotación de un "colonialismo interno" cada vez más acentuado.

Dentro de este contexto, la localización industrial y la especialización regional están vinculadas entre sí, lo que da origen a la concentración urbana a través de su desarrollo.

Las plantas industriales que operan en el país han seleccionado el lugar de su asentamiento, tomando en cuenta diferentes factores locacionales; muchos de ellos han variado con el tiempo y así se tiene que la industria extractiva se ha localizado en los lugares de existencia de la materia prima, a diferencia de la de transformación, que en forma preferente ha tomado asiento cerca de los mercados más importantes del país como es la ciudad de México.

Otros aspectos que influyeron en la lo-

calización industrial se refieren a la política de estímulos por parte del gobierno federal y de algunos de los estados, que en el afán de lograr elevados índices de crecimiento industrial otorgaron reducciones y aun exenciones totales de impuestos.

El subsidio otorgado por los Ferrocarriles Nacionales al transporte de materias primas permitió que algunas plantas industriales de transformación se localizaran en los centros de consumo, en lugar de hacerlo en los lugares de producción.

Por lo que se refiere a la especialización industrial regional, el Distrito Federal es predominantemente productor de bienes de consumo final e intermedio, sobresaliendo la industria alimenticia y la elaboración de productos químicos. En la producción de bienes de capital tienen importancia la fabricación de productos metálicos y la construcción de equipo y material de transporte.

El segundo centro industrial en importancia es Monterrey, con producción elevada en su industria alimenticia, elaboración de bebidas, beneficio del tabaco, textiles y sobre todo en la industria metal básica, donde la industria manufacturera muestra una integración vertical interindustrial entre las ramas productoras de bienes de consumo final e intermedio.

Guadalajara es la tercera ciudad en importancia por su producción industrial, sobresaliendo en la manufactura de alimentos, calzado y prendas de vestir, así como muebles, artículos de hule y productos químicos.

En las condiciones en que se desenvuelven las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, con las desorganizadas tendencias actuales, es probable que la concentración urbana evolucione hacia una situación en donde los problemas regionales se multipliquen con el consecuente deterioro económico y social.

##### Macrocefalia urbana

Si bien es cierto que existe una crisis mundial de las grandes ciudades que ha provocado desigualdad y contraste entre sus diversos sectores poblacionales, la dinámica de la urbanización mexicana no tiene paralelo. El crecimiento y desarrollo de nuestras

ciudades no ha sido encauzado adecuadamente, por lo que se ha generado toda una problemática que afecta directa y primordialmente a aquellos sectores de la sociedad que carecen de alguna capacidad de negociación política y/o económica.

En el ámbito nacional, las consecuencias de la macrocefalia han sido claras: un crecimiento vertiginoso de la zona metropolitana de la ciudad de México, que ha sido compartido relativamente por las ciudades de Monterrey y Guadalajara, constituyendo así las aglomeraciones urbanas hegemónicas de la geografía nacional.

Es factible afirmar que el hecho de que se haya concentrado la principal aglomeración urbana del país en la zona metropolitana de la ciudad de México, obedece a una serie de causas bien definidas.

Desde un ángulo específicamente social, la problemática que presenta la congestión urbana en la ciudad de México es alarmante, ya que además del crecimiento de su propia población, cada año se establece en ella un alto porcentaje de toda la población nacional que cambia su lugar de residencia. Este flujo representa la llegada de un importante número de inmigrantes diarios, razón por la cual, la ciudad de México tiene la tasa de crecimiento más alta del mundo, considerando a las ciudades de más de 10 millones de habitantes.

Este movimiento migratorio da por consecuencia el que en esta gran urbe se presenten los mayores porcentajes de inmigración y subempleo. Todos estos elementos combinados ocasionan entre otras cosas que la periferia de la ciudad se vaya ocupando con tugurios, ciudades perdidas, terrenos invadidos y asentamientos espontáneos no controlados.

Esta trampa que amenaza la política urbana afecta todos los servicios públicos: educación, salud, transporte, agua, drenaje, alumbrado. Su solución no podrá lograrse en las metrópolis mismas, sino que abarca esencialmente la elaboración de políticas regionales que retengan y desvíen las corrientes migratorias.

De continuar la tendencia histórica del crecimiento demográfico sin medidas que hagan variar su curso, la zona metropolitana de la ciudad de México seguiría siendo el

principal punto de atracción, llegando en 1994 a 27.3 millones de habitantes y alrededor de 35 millones en el año dos mil. Cabe hacer notar que de acuerdo con datos recientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del Consejo Nacional de Población, esta zona está aumentando a una tasa mayor al promedio nacional de crecimiento de nuestras ciudades.

Las perspectivas de ese desarrollo señalarían, para fines de este siglo, la expansión de las actividades terciarias y el incremento del desempleo y subempleo en el campo económico; en lo demográfico, una fuerte inercia del crecimiento poblacional y, en la estructura urbana, la ocupación indiscriminada de áreas abiertas y el desorden en el uso del suelo. Adicionalmente y frente a la incapacidad del sector industrial para crear suficientes empleos condicionados por políticas de descentralización, probablemente se multiplicarían los estratos de población de muy bajos ingresos y se propiciaría el aumento de empleos marginales.

Ante esta perspectiva demográfica, las tendencias del crecimiento urbano implicarían una mayor extensión, que ocuparía otros municipios de los estados conurbados, en detrimento de extensas zonas agrícolas de alta productividad. Los servicios de especialización y los de comercio continuarían la tendencia a ubicarse en el Distrito Federal, lo que agravaría las condiciones de la vialidad y el transporte. Aumentaría el déficit cualitativo acumulado de acciones de vivienda y el equipamiento seguiría su inequitativa distribución.

Además, el proceso de expansión urbana implicaría altos y crecientes costos sociales de urbanización y de inversión per cápita, para la operación subsecuente del área urbanizada. La indispensable provisión diaria de alimentos desde zonas productoras cada vez más alejadas obligaría, por sí sola, a duplicar la capacidad actual de las carreteras convergentes a la ciudad.

Aun cuando no crecieran las demandas de agua por incrementos de población, sería necesario traerla de otras cuencas lejanas para suplir el agua subterránea que habrá de dejarse de bombear por problemas de sobreexplotación y/o contaminación de acuíferos, lo que significaría importantes incre-

mentos en la asignación de recursos para satisfacer la demanda de este servicio.

Los sistemas de agua potable, de drenaje y de tratamiento y reuso, que integran el sistema hidráulico del Distrito Federal, han procurado responder a las necesidades de los usuarios; sin embargo, presentan problemas comunes por falta de mantenimiento, infraestructura incompleta, medición precaria y demanda creciente del servicio, los cuales se verían aumentados.

Todos los problemas de la desarticulación de las líneas de transporte público, el gasto excesivo de combustible, contaminación ambiental y la sobre-utilización en las horas pico de autobuses y metro, se verán también agravados si no se toman medidas para disminuir el crecimiento urbano.

El desarrollo urbano experimentado en el Distrito Federal en las últimas décadas ha afectado seriamente la calidad ambiental, principalmente en el deterioro de los suelos, el aire, el agua y la imagen urbana. Asimismo, aumentaría la contaminación del aire proveniente de las emisiones de vehículos e industrias.

Baste pues con los señalamientos hechos, para poder afirmar que se requiere urgentemente de una política nacional que sustente las nuevas bases para alcanzar el equilibrio regional y urbano del país.

## **V. UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO DE MEXICO Y EL DESARROLLO NACIONAL**

La macrocefalia es una consecuencia directa de las características del sistema socioeconómico dentro del cual se ha venido desarrollando el país.

Los efectos negativos de carácter social, político y económico provocados por el crecimiento macrocefálico de nuestra capital, tienen que contrarrestarse con una visión integral acerca de las medidas de prevención y correctivas de la caótica y destructiva acción que se provoca con la injusta actitud, desde el punto de vista social, de muchos de los miembros de nuestra colectividad.

La visión integral de la que se habla en el párrafo anterior requiere que se hagan previsiones acerca de la industria sobre las regiones y ciudades del país, así como sobre

planes urbanos para todas las ciudades de México, para poder resolver tantos y tan complejos problemas. Se ha requerido de una planificación integral que incluye planes urbanos (para la operatividad socioeconómica de cada ciudad), planes regionales (que también incluyen las relaciones urbanas y rurales) y planes sectoriales (para cada actividad económica).

El esquema metodológico de la estrategia que aquí se propone engloba fases que, afortunadamente y cada vez en forma más integrada, se han venido cumpliendo durante el presente sexenio de gobierno, pero que deben reunirse en un conjunto coherente de estudios y proposiciones que contemple nuestra realidad como un todo interrelacionado. El esquema tiene como una de sus referencias y apoyos centrales al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (SEDUE) y tiende a implementar y detallar las acciones para la conformación del Sistema Urbano Nacional, que como es conocido está integrado por 168 centros de población del país, de los cuales 59 son ciudades medias y 106 son centros de apoyo que complementan el impulso a las ciudades, incluidas las de México, Guadalajara y Monterrey.

Dicho esquema se presenta de la siguiente forma:

- a. El inventario de los recursos y su distribución geográfica a nivel nacional, que es realizado actualmente por DETENAL.
- b. El estudio sectorial de la economía nacional.
- c. Estudios de flujos y relaciones inter e intrarregionales. Diagnóstico y pronóstico de tal fenómeno.
- d. El examen propositivo de las metas democráticas a alcanzar por regiones, por sectores y por ciudades en todo el país.
- e. La estrategia de complementariedad de las metas del punto anterior, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- f. La actualización pertinente de las leyes, los mecanismos y la formación de equipos humanos para la ejecución de los programas de desarrollo nacional, regional y sectorial.

Se trata de una estrategia orientada a incidir sobre todo en el crecimiento de la ciu-

dad de México, así como en el de las otras dos grandes ciudades: Guadalajara y Monterrey; para ello, es necesario que se desglosen los apartados anteriores de los estudios específicos, cuyo guión se detallará más adelante.

La estrategia y metodología aquí propuestas tienen sus antecedentes en los estudios de economía espacial, que han descubierto nuevos caminos que incorporan el elemento espacio como una variable fundamental en las actividades que el hombre realiza en las distintas formas de vida social y sus sistemas económicos.

Tal estrategia tiende a lograr el aprovechamiento de nuestras distintas zonas y regiones, proponiendo además las deseables relaciones entre ciudades y sus áreas de influencia; de tal forma que esta sistematización se logre en función de la redistribución y relocalización de los recursos humanos y las actividades económicas en donde las potencialidades naturales lo indiquen.

Lo anterior podrá realizarse si se toma en cuenta objetivamente la conformación de las estructuras productivas, su adelanto y capacidad tecnológica, su eslabonamiento intra-sectorial, el grado de participación de los componentes sociales regionales y su impacto global en la economía nacional.

Para lograr la eficiencia de nuestro modelo de desarrollo se plantea como conveniente estructurar, sobre las regiones detectadas, sistemas de ciudades; cada una de estas ciudades debe cumplir diversas funciones de acuerdo al rango que se le asigne, buscando mejorar las relaciones entre la ciudad y su área de influencia. Las ciudades de más alto rango —centros o polos de desarrollo regional— habrán de estimularse con la pertinente inversión de infraestructura y equipamiento hasta que alcancen el nivel de autopropulsión económica, a partir del cual el enfoque de su prioridad se volcará a ciudades de diferente rango que se encuentren en etapas críticas de crecimiento urbano.

Aunque es necesario no descuidar en su crecimiento a las ciudades intermedias (en nuestro país de 50 000 a 200 000 habitantes), las corrientes migratorias de origen rural que tienen como destino las ciudades nos indican que las ciudades emergentes (en tránsito del status rural al urbano) deben

atenderse también con una muy alta prioridad, para lograr el arraigo de la población campesina en sus áreas de influencia.

La meta a lograr es obtener un poblamiento más equitativo por ciudades y por regiones, desviando las corrientes migratorias hacia ciudades intermedias y regiones prácticamente despobladas.

Los estudios continuos a realizarse son:

- a. Diagnóstico de la estructura urbana nacional y los sistemas regionales de ciudades con sus polos potenciales de crecimiento y desarrollo.
- b. Análisis para la elaboración de una estrategia detallada del desarrollo urbano por cada una de las regiones.
- c. Análisis dinámico de los sistemas. Evolución en el tiempo y en el espacio y evaluación de ventajas comparativas de regiones y centros urbanos.
- d. La asignación de metas y objetivos específicos sectoriales para cada región, para cada ciudad y sus zonas de influencia con sus prioridades respectivas.
- e. Examen y proposición de las estrategias factibles.
- f. Programas de implementación de las acciones definidas en e.

Para llevar a la práctica estos estudios es necesario mantener equipos interdisciplinarios de trabajo, integrados por economistas, sociólogos, geógrafos, ingenieros y urbanistas, cuya contribución más importante en razón de sus áreas profesionales y sus métodos de trabajo es la de compatibilizar sus enfoques, de tal forma que permitan estudiar coherentemente las etapas mencionadas.

### Metas del sistema nacional de ciudades

Con la estructuración de un sistema nacional de ciudades, que cuente con sus adecuadas relaciones inter-centros y su especialidad por rango de ciudades regiones, se pretende:

- Lograr la desconcentración industrial y de las actividades económicas más importantes del foco nacional número 1, que es la ciudad de México.
- La ubicación correcta (tomando en cuenta

ta las ventajas comparativas) de las nuevas industrias en la red de polos que se propone, los que deben ser convenientemente implementados, buscando descentralizar también algunos servicios en forma correspondiente a los rangos asignados a cada uno de los centros de población interrelacionados.

Se pretende lograr con ello:

- El aumento de las exportaciones regionales y nacionales.
- La producción racionalizada en cada zona de productos agropecuarios.
- El preservamiento y uso racional de los recursos naturales.
- La resolución de los problemas derivados de los movimientos de población entre los espacios rural y urbano, sobre todo los que son provocados por el escaso equipamiento de infraestructura en los centros de menor población. La redistribución equitativa del ingreso en términos de las zonas que participan.
- Un desarrollo armónico de las zonas ocupadas.
- La dinamización de las zonas subocupadas por medio de polos estratégicos, que impulsen positivamente la economía global regional.

### **Metas de los sistemas regionales de ciudades**

Para lograr las metas de los sistemas regionales de ciudades es necesario considerar, como objetivos prioritarios a implementarse, los siguientes:

- a. Obtener el correcto equipamiento de cinco rangos diferentes de ciudades, que funcionarán interrelacionadas entre sí, para lograr la creación de los sistemas zonales de ciudades. Estos rangos resultarán del procesamiento de la información sobre los niveles de urbanización de los centros detectados en el diagnóstico.
- b. Impulsar los centros de más elevado rango hasta que alcancen las características de polos de desarrollo regional (así se logrará establecer el equilibrio mencionado como necesario a nivel nacional).

- c. Prever un sexto nivel, al que llamaremos centros urbanos emergentes, y que son aquellos que se urbanizarán rápidamente hasta dejar de tener sus características rurales. Estos centros requieren de una implementación especial, que consistirá en dotarlos de los servicios administrativos y sociales indispensables, como paso inicial que contribuirá al arraigo de la población rural en sus zonas de origen; posteriormente, es necesario vigilar su equipamiento integral.
- d. Vincular a los polos principales propuestos y las zonas sobre las que influyen, así como los centros de rango intermedio, en un sistema urbano regional estructurado.

Para la creación e instrumentación que se haga de estos mecanismos debe partirse fundamentalmente de las ciudades existentes, so pena de insumir una cantidad enorme de recursos, como históricamente se ha demostrado, cuando excepcionalmente en otros países se han creado de la nada algunos polos de desarrollo, por ejemplo: Brasilia, Chandigarh y Guayana. Asimismo, los centros susceptibles de ser convertidos en polos dinamizadores se encontrarán a partir de un análisis de las funciones que cumplen su ubicación, tasas de crecimiento y estructura económica, el área de influencia de los flujos regionales de productos transportados por ferrocarril, por carretera y con el auxilio de métodos estadísticos.

Lo anterior permitirá establecer las bases fundamentales para modificar los actuales términos de intercambio que existen entre las ciudades y las regiones, logrando con dicho cambio un mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales y humanos; en consecuencia, una mejor localización y optimización de las diversas actividades económicas; con esto también se reordenaría el actual despliegue territorial del país.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

El desequilibrio regional y la macrocefalia urbana son el resultado de un proceso de desarrollo que, aun cuando ha propiciado el crecimiento económico, ha sido acompañado de desigualdades a nivel espacial, sectorial y social en el marco de una economía subdesarrollada. La estructura económica

se ha caracterizado por una alta concentración de la producción industrial, de las actividades comerciales y de servicios en unas pocas ciudades, especialmente en las áreas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, asumiendo, especialmente en el caso de la primera, aspectos negativos y deseconomías.

La expresión espacial de estos fenómenos consiste en que el desarrollo económico se sustenta en unas cuantas ciudades, dejando a la población del resto del territorio en condiciones desiguales o en la marginación. En el medio rural este fenómeno ha operado como expulsor de la población hacia los centros urbanos.

Los sectores secundario y terciario pudieron absorber productivamente la fuerza de trabajo proveniente del campo: el propio proceso de concentración y las contradicciones que genera fueron restringiendo dicha capacidad de absorción, provocando deformaciones y limitaciones al crecimiento del mercado interno.

Las relaciones que se establecen entre los centros urbanos y la periferia son de dependencia de esta última con respecto a los primeros, debido a que le son sustraídos capitales, materias primas y en general recursos de todo tipo, que benefician a los habitantes de las grandes concentraciones urbanas y en particular a industriales, comerciantes y empresas prestadoras de servicios.

Con base en las consideraciones anteriores, se estima que las estrategias de rediseño territorial de la economía, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que consisten en intensificar la desconcentración del crecimiento industrial; frenar las migraciones hacia la ciudad de México, fortaleciendo las condiciones del desarrollo rural en las zonas de expulsión; consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional relativamente independientes de la ciudad de México, y restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México, constituyen las líneas de acción fundamentales para alcanzar el equilibrio regional.

El futuro del desarrollo regional requiere decisiones políticas que se ubiquen en el contexto general del desarrollo nacional, principalmente en relación al proceso de industrialización y desarrollo urbano del país.

Al respecto, cabe destacar que las estrategias sectoriales y regionales convergen en la democratización del proceso de desarrollo económico y social, mediante el impulso a aquellas clases que han permanecido al margen de sus beneficios. El cumplimiento de este objetivo fundamental permitirá lograr los propósitos en materia de cambio estructural a nivel de los sectores, de las regiones y de los núcleos sociales.