

## De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México

Humberto Palomares León\*

El trabajo muestra el proceso de abandono y despreocupación de que ha sido objeto la política regional de desarrollo, entendida como la contribución a la integración regional del mercado nacional y a la proyección de las múltiples regiones del país con el exterior. Se ha optado por asumir pasivamente las pautas que son dadas por el modelo imperante actual. Así, los criterios de Estado para la promoción del desarrollo regional están siendo basados sólo en la lógica de la integración hacia el exterior, la recepción de capitales foráneos y el fomento a los corredores económicos. Esta reflexión se divide en tres apartados: el primero tiene como meta discutir el carácter estratégico de la planeación del desarrollo regional, el segundo apartado hace un recuento de los cambios en los instrumentos y criterios que han sido utilizados en la planeación, y por último, esquematizar y discutir las bases actuales de la planeación en México.

### **From regional development planning to the administration of the budgetary readjustment in Mexico\***

This study shows the neglect and indifference to which the regional development policy has been subjected. This policy is understood to be the contribution to the regional integration of the national market and to the projection of many regions of the country towards other countries. The criteria of the prevailing model has been adopted. That is, that the State's criteria for promotion of regional development are based *solely* on the logic of integration with other countries, the receipt of foreign

\* Profesor e Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. El autor agradece los comentarios y sugerencias que hicieron al presente trabajo dos dictaminadores anónimos.

\* Traducción al inglés: Profesora Ángela Janes, Centro de Lenguas Extranjeras (CELE), UNAM.

capital and the promotion of economic brokers. This paper is divided into three sections: the aim of the first section is to discuss the strategic nature of regional development planning, the second summarizes the changes in instruments and criteria which have been used in planning, and the final section schematizes and discusses the current bases of planning in Mexico.

### **De la planification régionale du développement à l'administration de l'accord au Mexique\***

Le travail montre le processus d'abandon et d'insouciance dont il a été objet la politique régionale de développement, comprise comme la contribution à l'intégration régionale du marché national et à la projection des multiples régions du pays avec l'extérieur. Il a été choisi d'assumer passivement les lignes données par le modèle régnant actuellement. Ainsi, les critères d'Etat pour la promotion du développement régional sont basés *uniquement* dans la logique de l'intégration vers l'extérieur, la réception des capitaux forains et l'encouragement aux couloirs économiques. Cette réflexion se divise en trois paragraphes : le premier a comme but de discuter le caractère stratégique de la planification du développement régional, le deuxième paragraphe fait un dénombrement des changements dans les instruments et critères qui ont été utilisés dans la planification et pour terminer, schématiser et discuter les bases actuelles de la planification au Mexique.

---

\* Traducción al francés: Profesora Lucía Cámara, Centro de Lenguas Extranjeras (CELE), UNAM.

### **Introducción**

La planeación regional no es ajena a la dinámica territorial y a los impactos de las políticas macroeconómicas. Las desigualdades regionales no son sólo el resultado de aquellas, sino además, de un conjunto de elementos propios de las regiones. Partimos de la siguiente hipótesis: *concebir lo regional como objeto de política y estrategias nacionales limita los alcances en materia de planeación del desarrollo.*

Dos enfoques del desarrollo (*hacia adentro y hacia afuera*) han estado presentes en la estructura productiva nacional y no necesariamente divorciados. El segundo enfoque, que ha ganado mayor terreno, está gestando una nueva regionalización. Se han abandonado las políticas de desarrollo regional que contribuyan a la integración del mercado nacional y a la proyección de las regiones que lo componen. Así, los principales criterios del Estado se están apoyando en la lógica de integración al mercado mundial y en la recepción de capitales externos.

Se puede decir, por ello, que el fenómeno regional es afectado con mayor intensidad por los acontecimientos transnacionales que escapan al control del Estado. Este es el reto a que se enfrentan los sistemas de planeación y el presente ensayo pretende ir en esa dirección. Hemos dividido su presentación en tres apartados y las conclusiones. En el primero sometemos a debate el papel de la planeación regional y el carácter de la misma como punto de partida y llegada, y no sólo como resultado de las tendencias globales de la economía. En el segundo apartado presentamos el seguimiento de las condiciones, contenidos y diagnósticos de los planes nacionales que se han elaborado desde 1980 con la institucionalización de la planeación, hasta, llegado el caso, focalizar en la discusión de lo que la administración actual entiende por planeación. En este tercer apartado se discute la planeación regional del desarrollo desde la óptica de la administración actual.

Por último, en las conclusiones, destacamos la ausencia recurrente de la cuestión regional como premisa para el desarrollo, el desfase existente entre las estructuras de toma de decisiones, la nula continuidad de los programas con impactos territoriales

y la imposibilidad práctica de la evaluación de los mismos debido a la vaguedad de sus conceptos, objetivos y mecanismos.

### **La planeación como instrumento estratégico del desarrollo**

El conjunto de tendencias presentes en el ámbito internacional de corte económico, político, social y cultural, representan retos que los gobiernos nacionales y las sociedades organizadas deben enfrentar para poder impulsar el desarrollo. La multiplicidad de los procesos desencadenados por la implementación de políticas económicas de corte neoclásico y sus implicaciones sociales hacen inevitable la necesidad de diseñar alternativas de planeación, así como rescatarla y mantenerla vigente como forma de pensar el futuro y actuar en consecuencia respecto de él, tornándose así ineludibles la dimensión territorial y la referencia obligada a las dinámicas regionales concretas para la definición de políticas económicas y estrategias de desarrollo.

#### *Los retos de las regiones frente a los mercados globales*

La relevancia estratégica de la región como origen del desarrollo económico, se haya en el punto de conjunción entre las tendencias de la internacionalización de la economía y aquellas tendencias identificadas con la reestructuración de las instituciones de gobernación económica. Así, las apuestas económicas se han desplazado hacia lo regional como resultado de ellas. Enumeramos tres de las más significativas:

1. La definición de los procesos productivos con una nueva articulación hacia la economía internacional que tiene en algunas ramas su referente en nuevas articulaciones territoriales. El modelo de ciudades resultante de esta reestructuración es muy distinto al anterior, asistiéndose a una fragmentación, dualización o segmentación del espacio urbano; un proceso complejo de urbanización periférica (Durán y Partida, 1992; Graizbord, 1984).
2. Las nuevas articulaciones hacia el exterior como eje de comprensión de los distintos espacios regionales no metro-

politanos en los que se puede identificar un centro articulador —generalmente una ciudad media— que desarrolla fuertes relaciones con el exterior, pero que a su vez desempeña un papel clave en la estructuración del espacio tradicional (Hiernaux, 1992).

3. La interconexión que existe entre las condiciones de carácter local, regional, estatal, y nacional que se diferencian u homologan dependiendo de las estrategias de acción que asumen los actores en sus distintos espacios (Bourdieu, 1992).

Por otra parte, la crisis en el pensamiento moderno ha empujado hacia la heterogeneidad (lo que hoy importa no es la igualdad a secas, sino el producir distinto, el consumo diferenciado, el habitar segregado). Esta es la dialéctica entre la alienación y el individualismo extremo. El surgimiento de las sociedades locales se fortalece desde la base como mecanismo de microidentificación y búsqueda de “espacios de libertad” al abrigo del juego institucional.

El crecimiento sin precedentes en la importancia de las franjas fronterizas le imprime nuevas características al modelo regional de integración binacional así como a la superación de numerosas barreras político-jurídicas (Chong y Ramos, 1994). Este es el cuadro de las nuevas modalidades de competencia internacional; la disyuntiva se encuentra entre las regiones que “ganan” y las que “pierden”. En otras palabras, no se puede estar en la cercanía geográfica del centro y al mismo tiempo, en la periferia del cambio; entonces, el mayor desafío radica en cómo conducir a las regiones hacia el campo de los ganadores.

#### *La emergencia de lo regional*

En las últimas décadas la cuestión regional ha adquirido una importancia extraordinaria a pesar de la discusión teórica sobre las formas que debe adquirir el desarrollo de las regiones como entidades interdependientes. Las regiones van apareciendo cada vez más como capaces de alcanzar el crecimiento económico con cierta autonomía respecto a su país y de vincularse directamente a la economía internacional sin una referencia en demasía al Estado-

Nación (Trigilia, 1991), reivindicando su lugar como unidad de referencia espacial básica, adquiriendo una importancia como unidades económicas espaciales de dimensión intermedia ante el hecho de que se ha convertido en una unidad antinatural, incluso disfuncional, en el mundo que ya no conoce fronteras.

La reaparición de las *regiones-estado* como zonas económicas naturales que pueden o no caer dentro de los límites de una nación en particular conforman conjuntos que superan las fronteras administrativas de los países. En esta perspectiva, las acciones que se llevan a cabo a nivel local cobran mayor importancia para el desarrollo económico de la región y para conseguir la cualificación de la población que permita sacarle mayor provecho a las potencialidades específicas de una zona y el aprovechamiento de los nichos más adecuados de los diferentes mercados (Storper, 1993).

#### *La vigencia de la planeación*

Está de moda hablar de la crisis de la planeación; pero de ahí a tomar una posición en el sentido de que está fuera de vigencia es algo muy distinto. Abandonarla significaría tomar una postura indiferente frente al futuro, un lujo que difícilmente puede ser tolerado. La cuestión no se remite a una afirmación o negación de su ejercicio, sino a una cuestión más compleja que tienen que ver con la modalidad pertinente dadas las actuales condiciones económicas y políticas (Corona, 1989). Por ello, tal vez la palabra planeación no describe en su totalidad las tareas que presentan los retos ante un futuro cada vez más incierto. Quizá la palabra "gestión" sea un concepto más apto para referirse a la naturaleza de la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad.

Por otra parte, concebir la planeación regional obliga a abandonar toda pretensión de utilizar los esquemas tal como se han venido entendiendo hasta ahora. Los cambios en el escenario internacional y los objetivos del desarrollo regional hacen imprescindible cambios congruentes en el manejo de la cuestión regional, mediante la elaboración de planes regionales. Esto exige una metodología que implique el involucramiento tanto de las empresas como del sector público y

aquellos actores que se distinguen por su capacidad para generar consensos. Se propone, entonces, pasar de una concepción que esperaba que el desarrollo se produjera como consecuencia de una acción exterior (Palerm, 1972) a otra donde el desarrollo se concibe como el resultado de un proceso social que permite maximizar las posibilidades de crecimiento económico en función de las cualificaciones de las que se ha dotado a la región a lo largo de su historia. Esta estrategia tiene el propósito fundamental de actualizar y adecuar la estructura regional a fin de lograr su más plena y rápida inserción a la economía internacional.

Como producto de estos esfuerzos se ha acentuado la tendencia hacia la centralización y concentración de los capitales; a su vez, esto ha repercutido en la acción de los grandes empresarios y de los grupos económicos emergentes que han tendido a articularse en torno a los procesos centrales de acumulación del sistema productivo regional. Es en este contexto en el que resulta posible visualizar la experiencia acumulada en materia de planeación (en lo particular la que se refiere al ámbito regional); así como los retos a los que está expuesta la estructura productiva de nuestro país.

La cuestión que brota de estas reflexiones es: ¿cuál es el desarrollo que han alcanzado los mecanismos de planeación regional del desarrollo en México? Además, ¿cuáles son las limitaciones más significativas que han impedido su desarrollo? A continuación nos proponemos hacer una revisión de lo que se ha hecho, de lo que se propone hacer y de la posibilidad de llevar la planeación del desarrollo regional a situaciones concretas y evaluables.

#### *Modalidad de la planeación en México*

Durante el tiempo que va de los setenta hasta la actualidad el manejo de los conceptos de planeación ha estado relacionado con los vaivenes del modelo de desarrollo occidental. Antes, reconocidamente subdesarrollados, ahora, eufemísticamente llamados "emergentes", los países, como México, con situaciones de recurrentes déficit comercial, altos niveles inflacionarios y estructuras concentradas de ingreso personal y familiar, han

modificado de modo importante sus criterios de política pública, y particularmente sus criterios de planeación regional del desarrollo.

Con un acentuado enfoque espacialista desde que inician los esfuerzos de planeación (Aguilar, 1991), la cuestión regional ha estado ligada a los programas o planes de desarrollo industrial y urbano (Garza y Puente, 1989). Se ha documentado en numerosos estudios que el tratamiento de lo regional en la planeación nacional en gran medida ha estado vinculado a lo urbano (Damián, 1991), sin que esta situación haya traído consigo la delimitación de las prioridades y estrategias ligadas a esquemas conceptuales.

La modalidad de la planeación regional del desarrollo ha cambiado conforme a los tiempos de acoplamiento de los modelos ideales que asumen las administraciones sexenales. Sin embargo, la falta de consolidación en la estructura de estrategias de planeación, que pudo haber logrado el estado intervencionista hasta los setenta, quedó minada y delimitada por prioridades de ordenamiento territorial dejando de lado dinámicas demográficas y económicas que darían al traste con aquellas que privilegiaban el desarrollo de infraestructura y bienestar regionales (ver Cuadro 1).

Los trabajos que han insistido en la problemática asociada a la planeación regional del desarrollo (ordenamiento territorial, crecimiento urbano, usos del suelo, etc.) destacan las debilidades de los instrumentos y esquemas que se han llevado a cabo desde finales de los setenta. Empero, la vigencia de la planeación radica en las posibilidades que no han sido exploradas en los esquemas actuales. A continuación se presenta una visión retrospectiva que permita analizar las limitaciones y alcances del proceso de planeación en México.

### **Visión retrospectiva de la planeación regional en México**

La planeación del desarrollo regional ha tenido sus vaivenes. La revisión que se muestra a continuación contiene exclusivamente elementos de carácter legal y funcional, mismos que son contrastados con las condiciones que tuvieron lugar antes,

durante y después de los planes. Esto permite hacer un seguimiento del aspecto que nos interesa subrayar: el nivel regional. Asimismo, se destacan los postulados particulares del como se asume la planeación regional.

### *La administración de la abundancia. PGD 1980-1982*

La planeación en México tiene desde su inicio —con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930—, la tarea de buscar los elementos teóricos e instrumentos específicos enmarcados por la Constitución General de la República (Ruiz, 1983). Sin embargo, a pesar de que los resultados de los intentos de planear tenían repercusiones regionales (estatales y municipales), no fue sino hasta los años cuarenta que se comienza a instrumentar programas y planes con ese carácter,<sup>1</sup> aunque sin reconocer a lo regional como punto de partida (Barkin y King, 1970). La planeación regional inicia así el camino tortuoso hacia la comprensión y el reconocimiento de los problemas que tienen un referente territorial y espacial: el municipio, los estados y las regiones.

El no considerar las realidades regionales por los planes, instrumentos y programas, ha llevado, en general, a supeditarlas al marco global y, por ende, a ubicarlas en función de la política macroeconómica. La decisión fue enfrascar a la estructura regional en una dinámica de promoción productiva hacia la formación de un mercado interno y así se hizo. Puede constatar que la planeación enfoca su atención en el ordenamiento territorial como el objetivo principal (ver Cuadro 2).

En lo que a planeación urbana y regional se refiere, los instrumentos más destacables hasta 1982 son el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Ambos documentos tenían como propósito inducir los flujos migratorios hacia las ciudades de mediana estructura económica y poblacional. Los resultados, sin embargo, fueron insuficientes. Se estima que de haberse

<sup>1</sup> Si bien el *Plan Sexenal* del período cardenista forma parte de la historia de la planeación en México, por sí solo requeriría de un análisis de sus objetivos y alcances del periodo 1934-1940.

conseguido lo proyectado el "problema regional" habría sido resuelto (Aguilar, 1993).

Se podrá constatar que los diagnósticos hechos por cada uno de los planes nacionales subrayaron el hecho de que se habían generado crecientes distorsiones en la asignación del ingreso y que la concentración territorial de la población había sido el resultado de una serie de factores que no sólo involucraban aspectos de política nacional sino también internacional.

Súmese a esta situación la falta de coordinación en la instrumentación de los planes y políticas económicas, los escasos recursos con que se contaba para llevarlos a cabo, los conflictos que se produjeron entre el sector privado y el público donde los empresarios privados siempre salieron victoriosos (Aguilar, 1993), y el advenimiento de la crisis de deuda, y se podrá observar que la planeación gubernamental perdía terreno no sólo por sus limitaciones internas (Garza y Puente, 1989), sino por las presiones externas a la formulación de la política gubernamental. Estas últimas aparecerían con mayor frecuencia en los discursos que en los planes.

Ante esto, las consideraciones históricas, legales y constitucionales que hacían al *estado interventor* (SPP, 1980) como el agente redistribuidor del ingreso quedarían en el papel ante las inminentes presiones hacia la liberalización de la economía. Dejar de administrar la crisis como primera prioridad de la planeación nacional (Aguilar, 1993), para pasar a administrar los recursos emanados de la venta y procesamiento del petróleo fue una de las decisiones más criticadas (Guillén Romo, 1984; Barkin, 1991). La petrolización de la economía y los efectos regionales y urbanos influyeron de manera decisiva en la conformación regional y urbana del país: un territorio centralizado y a la vez disperso en población; una estructura productiva generadora de riqueza y a la vez de pobreza.

La estructura económica diseñada para cumplir con los objetivos principales que establece nuestra Constitución (igualdad y justicia social, básicos en la consecución de la soberanía nacional) dejarían su lugar a los argumentos de la reestructuración e inserción de la economía mexicana a la mundial. El nuevo patrón de desarrollo planteaba a las regiones nuevos retos: ahora no sólo había que producir para el mercado interno sino competir con los productos internacionales. Hasta 1982 la planeación re-

gional y urbana ya había sido considerada como central. Había que esperar si esto continuaría o no.

*La incongruencia entre el discurso y la acción. PND 1983-1988*

A lo largo de 1982 se formuló y puso en práctica una política destinada a luchar contra la crisis. Se trataba de una crisis internacional del modelo de desarrollo. En México, esta repercusión a través de la conjugación de varios factores; por un lado, el alza de las tasas de interés bancarias, que devendría en la toma de decisión por parte de López Portillo de nacionalizar la banca comercial (luego se reintegraría por Miguel de la Madrid Hurtado al sector privado) casi al finalizar su periodo de gobierno. Por otro lado, el desplome de los precios del petróleo (de otros bienes de exportación), la inflación y la fuga de capitales no se hizo esperar.

Un elemento clave de este modelo económico había sido la intervención económica de los Estados-Nación. Bajo esta perspectiva, el Estado debía intervenir para sanear ciertos problemas no resueltos por la economía de mercado. En el caso de México este intervencionismo estatal estuvo favorecido por los ingresos petroleros y los empréstitos extranjeros. Mientras el gobierno había tenido capacidad económica,

...agravaba su déficit brindando nuevos subsidios al creciente número de empresas en dificultades (ya sea por la caída de la demanda, o por la imposibilidad de importar). Un promedio mensual de mil millones de dólares salía del país, los depósitos bancarios literalmente se volatilizaban y los precios del petróleo descendían a la par que se desaceleraba la producción y la inversión... (Rivera, 1986: 98)

Si bien durante 1978-1981 el reto fue planificar para la abundancia, cuando se hablaba de la descentralización urbana las respuestas previstas fueron inversiones en polos de desarrollo (zonas petroleras en los puertos industriales, etc.). El colapso de la efímera bonanza petrolera terminó con el auge de las inversiones públicas. Desde entonces, México ha conocido los efectos de la aplicación prolongada de las políticas neoliberales, tendientes a

reducir la intervención económica del Estado, sobre todo en materia de intervención económica (Connolly, 1989).

Así, la reorganización surge como consecuencia necesaria del fracaso de la política del expansionismo económico, del endeudamiento extranjero y del insuficiente desarrollo de la estructura productiva. A partir de la nacionalización de la banca comercial, el capitalismo mexicano entró en un proceso de reorganización económica que afecta en lo principal tanto a las bases como a los mecanismos de intervención estatal.

En este contexto, el objetivo último del plan fue la creación de las condiciones necesarias para superar la crisis económica por la que atravesó en ese momento y recuperar el crecimiento. Al respecto se diseña la política regional como un recurso que atacará el problema de alta centralización y que dificultaba la realización del desarrollo (ver Cuadro 2). La visión regional del espacio implícita aquí, asumía la tarea de promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, asegurando la eficiencia y honradez en la ejecución del gasto.

El proyecto de reorganización visto en su conjunto proponía modernizar el aparato estatal y elevar la eficiencia de su intervención económica; a la vez que pretendía fortalecer la integración de la economía mexicana en el escenario internacional (lo que implicaba la eliminación o atenuación del proteccionismo) y un amplio desarrollo de las exportaciones industriales como vía para resolver la problemática del endeudamiento externo y la manipulación del tipo de cambio en este mismo sentido. Por último se buscaba la elevación de los estándares de eficiencia.

Con relación a "lo institucional" y a los cambios cualitativos anunciados para reformar las estructuras políticas y sociales, aparece otra parte del discurso en el que se enaltece la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Implícitamente ésta distinción estaría anunciando una actitud de discernimiento y un reconocimiento de que haría falta corregir aquellas condiciones que no permitieran dar "plena vigencia al federalismo" y a la eficiente ejecución del PND en sí.

No obstante, la práctica reveló serias descoordinación entre y dentro de las diversas dependencias oficiales. La emisión de la Ley de Planeación en el sexenio de MMH dio lugar a una mayor acentuación de una serie de contradicciones por la injerencia de

distintas oficinas de gobierno y niveles de participación entre las instancias que implementarían los planes (Azuela, 1989). De este modo, pareciera que los diversos planteamientos desarrollados en este tiempo se formularon y llevaron a la práctica sin relación alguna entre unos y otros (Aguilar, 1993).

Es importante resaltar que la descentralización de la vida nacional tiene en la planeación regional del desarrollo el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país. La política de descentralización y desarrollo regional se cristalizaría a partir del desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. En este sentido se ofrecieron los lineamientos del PND 1983-1988 para la elaboración de los programas regionales.

Desde una perspectiva regional, el cuidado de la relación campo-ciudad se constituyó en el punto de partida del proceso de desarrollo ya que el progreso de la zona urbana no debería ser causa de la generación de rezagos o desequilibrios en otras zonas del país. El plan pretendió frenar la migración poblacional y de empresas a las grandes ciudades, al tiempo que se fortalecían las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión y se impulsaba a las "ciudades medias" como pivotes del desarrollo equilibrado.

Si bien, el plan referido al desarrollo urbano retomó este concepto como clave para organizar el proceso de urbanización nacional al contemplarlas como alternativas viables de localización industrial, el hecho de no haberse cuidado en definir con claridad de qué tipo de ciudades se hablaba, propició una fuente más de malos entendidos entre las instancias correspondientes, lo cual originó una serie de confusiones y trabas en el proceso de ejecución del mismo.

El fortalecimiento del desarrollo rural en las zonas de expulsión pretendía que a largo plazo pudieran conformarse y consolidarse sistemas urbanos que tuviesen la capacidad de tener una dinámica de intercambio regional con cierto grado de autonomía y apertura hacia el exterior. Esta perspectiva dio lugar a un enfoque en el que la descentralización de la Ciudad de México y el área metropolitana se constituyó en el problema de máxima prioridad. Sin embargo, la crisis económica que hubo de enfrentarse y la asignación de los recursos públicos

enfocados principalmente a la zona metropolitana, nulificaron en la práctica los objetivos formulados en los planes y programas sexenales respecto a la distribución del gasto público (Palacios, 1989). De hecho, dentro de los informes evaluatorios del PND se reconoce que la asignación de gasto público con criterios de desarrollo regional, si bien fortaleció la capacidad económica de los estados a través del incremento en las participaciones y la ejecución directa de obras de interés local, con frecuencia se vio supeditado a la dinámica sectorial de la inversión pública.

La probabilidad de evaluar los alcances en el aspecto de desarrollo regional y urbano no fue posible gracias a la contingencia de la crisis de deuda, la fuga de capitales y el estancamiento de la economía. Nuevamente se aplazó el desarrollo regional como elemento central de las políticas de acción gubernamental. Estas habían quedado en el papel. El recorte en la participación del Estado en los ámbitos económicos, la reforma del Estado que prometió honestidad y transparencia, así como la desincorporación de las empresas paraestatales, significó un giro de noventa grados en la concepción del rumbo del país.

Lo anterior, aunado al auge de las comunidades epistémicas que promovían la vuelta al *dejar hacer, dejar pasar*, y los experimentos ya ocurridos en algunos países como Inglaterra, dieron la pauta para que el nuestro se abriera al concierto de las naciones con burocracias *neoclásicas*. Desde otro ángulo, las condiciones de crisis de 1982 prepararon el terreno para que la visión del equilibrio presupuestario a ultranza, la competitividad sin límite y la utilidad marginal iniciaran su desempeño desde las directrices gubernamentales.

*Continuismo o profundización de los instrumentos neoliberales de planeación / El PND 1989-1994*

El documento de este período subraya el significado macroeconómico de la política de planeación mediante la definición de un *nuevo modelo de desarrollo y de acumulación*. Si bien es una realidad la importancia estratégica que jugaron las políticas macroeconómicas, no se debe perder de vista otros procesos que marcaron el rumbo del desarrollo regional y que están presen-

tes como condicionantes del proceso de planeación realizado. Por una parte podemos identificar la situación que guardaba la deuda externa y la necesidad imperiosa de su negociación; esto como condición para avanzar en la liberalización económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Además, el proceso de reforma del Estado y del cuerpo jurídico regulatorio se hacían necesarios para darle una dimensión institucional y permanente al conjunto de cambios estructurales que requería la implantación de la nueva estrategia de desarrollo. Es en este contexto que debe ser entendida la planeación regional propuesta en dicho período.

Existe un cambio sustancial en el formato de la planeación respecto a sus antecesores. La coyuntura económica y política de cara a la inserción del país en la globalización económica le marca énfasis y prioridades a la definición de las estrategias de desarrollo y al formato del documento. Su presentación privilegia un carácter discursivo con la intención de generar una mayor legitimación del gobierno, más que como un documento de corte técnico-normativo que delimite su acción como promotor del desarrollo. Más que un simple cambio en el estilo del formato, lo que revela es un cambio en la concepción de la planeación como resultado de la disolución progresiva de la intervención económica del Estado en el marco de una política neoliberal que pretende convencer de la vigencia de su rectoría sobre el devenir nacional.

Si se toma en cuenta el espacio que ocupan en el documento los apartados de protección al medio ambiente y la erradicación de la pobreza extrema respecto de los de vivienda y suministro de servicios urbanos y la población, desarrollo regional y urbano —en los que se contempla el carácter territorial— revela que la planeación regional se ve disminuida ante la prioridad que guardan los primeros. Este conjunto de apartados son desarrollados dentro del marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo (ANMP), con el que se pretende responder a uno de los cuatro objetivos generales del plan.

Este desbalance es reflejo de la presión internacional sobre el gobierno mexicano mediante el cual se condicionaba el apoyo de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Continuar con el proceso de liberalización económica implicaba condiciones reglamentarias claramente definidas en materia de protección del

ambiente y de política social como medida para hacer contrapeso al impacto político y social ocasionado por las nuevas relaciones económicas. De manera adicional, habría que agregar que todas estas estrategias se enmarcaron en una serie de políticas que definieron el carácter de la planeación regional y evaluaron la acción de gobierno en materia de desarrollo. Esta evaluación puede ser explícitamente manifiesta de la siguiente manera:

Anteriormente se asignó una alta prioridad a la participación directa del Estado en actividades industriales y comerciales hasta cierto punto alejadas de la atención de las necesidades sociales básicas. En la situación actual es preciso regresar a lo básico, dando prioridad a las actividades encaminadas al mantenimiento y creación de infraestructura y a la atención de las demandas sociales (SHCP, 1992: 132)

A partir de esta evaluación negativa se insiste en que el crecimiento económico no asegura —por sí solo— el que fluya de manera automática los recursos que se requieren para la atención de las necesidades sociales básicas; de ahí que el gasto social se hubiese orientado a dos propósitos fundamentales: mitigar los efectos que había dejado la crisis en las mayorías del país y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas buscando acrecentar la propia capacidad de desarrollo. Así, se prioriza el gasto público con un carácter filantrópico, buscando paliar el impacto social de las políticas económicas del ajuste, priorizando las acciones de corte inmediato y abandonando aquellas de orden estructural y de mejoramiento de la infraestructura existente (ver Cuadro 2).

De igual modo, se privilegian acciones compensatorias que son dirigidas hacia las regiones que son catalogadas, a priori, como perdedoras ante la liberalización económica. En estos términos debe ser evaluado el Pronasol, principal instrumento de la política social del Estado y como mecanismo de distribución del ingreso.

Si bien en el plan anterior la cuestión regional llegó a conformar un capítulo esencial de las estrategias, en éste aparece como un subcinciso del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo. La presentación de sus propuestas territoriales aparece desfasada de las políticas económicas que se implementaron desde el sexenio anterior, y sobre todo, con la

realidad de las nuevas tendencias locacionales de la economía mexicana en el contexto internacional.

Es relevante la ausencia de consideraciones respecto al impacto territorial que estaban significando la implementación de dichas políticas y las transformaciones que estaban ocurriendo en el territorio mexicano por cambios en la economía. Así, podemos decir que existe una notable disminución de interés en el tratamiento de la “cuestión territorial” y consecuentemente en la definición de la política económica de este periodo. Es notorio el desdibujamiento progresivo del sentido de los conceptos de región, descentralización, sistema urbano y planeación territorial.

El error de considerar que la internacionalización de los mercados como un fenómeno homogéneo y por ello pensar a México como entidad económica individual y homogénea, nos permite ubicar la situación que guarda la planeación regional respecto al desenvolvimiento del actual esquema y, junto a él, el reciente PND 1995–2000 que a continuación analizamos.

#### Hacia la administración del ajuste / PND 1995–2000

La política de disminución de la intervención económica del Estado es una práctica inaugurada desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, pero se hizo explícita y con una mayor rigurosidad en el de Carlos Salinas de Gortari. En este sentido, la definición que se había hecho de la planeación en México respecto al significado de la tarea de planeación parece haber concluido con Salinas de Gortari debido al carácter utilitario y político que se le dio.

Si bien la política regional impulsada por Echeverría y López Portillo puede ser ajustada al marco keynesiano de participación y conducción económica del Estado,<sup>2</sup> las administraciones siguientes asumirían la creencia de que el cre-

2 Las ideas sobre el desarrollo polarizado —referidas a la teoría del lugar central, la distribución rango-tamaño, polos de desarrollo y tamaño óptimo de las ciudades— estuvieron implícitas en la planeación pública llevada a cabo durante el periodo 1970–1981 y aún en los primeros meses de la crisis de 1982. Aunque han dejado de tener importancia, persisten versiones híbridas donde combinan tipologías y estrategias diversas (Aguilar, 1993).

cimiento desequilibrado se podría revertir a partir de las fuerzas de libre mercado.

El equipo que diseñó el plan actual ha mostrado serias deficiencias de orden metodológico en su elaboración, debido a su tinte político, más que una tarea de planeación; y por lo mismo, la vaguedad de sus términos impedirá hacer un balance serio al finalizar su período (Pradilla, 1995). Está claro que lo central del PND es la extensión y profundización del modelo anterior que reniega de la planeación y fortalece la dictadura del mercado. Hasta el momento, está claro que no se hizo una evaluación realista de las repercusiones que la crisis había tenido a escala regional y en el bolsillo de los trabajadores; ¿Cuál fue el diagnóstico?

#### *La concepción del desarrollo urbano-regional y las cuestiones de orden metodológico*

En el diagnóstico del Plan actual se deja claro que en el umbral del siglo XXI, México es un país con una considerable proporción de pobres. Encauzar los esfuerzos de la política regional y urbana hacia la superación de este problema se constituye en su principal reto. Sin embargo, las alusiones hechas aparecen desarticuladas y sin un análisis serio; por ejemplo, de un lado se toma el largo plazo para poder reseñar avances, y de otro, se evade las referencias al período de aplicación del modelo neoliberal.

Las metas y objetivos del plan son un listado interminable y desarticulado de propósitos generales y casi abstractos, que, contradictoriamente, pretenden hacer creer que en cinco años se superará la crisis social para arribar a un mundo feliz. En síntesis, no hay metas de objetivos cuantitativos y cualitativos precisos ubicados en el tiempo y en el territorio que constituyan una guía para la acción (ver Cuadro 3). Además de que se mantiene la tradicional discrecionalidad patrimonialista del ejecutivo federal, la falta de sistematización respecto al instrumental que se implementaría en sus políticas, e incluso, la contradicción que en ellos existe impedirá a la sociedad evaluar *periódicamente* su cumplimiento (no existen mecanismos que involucren a la sociedad en su evaluación). El truco de los buzones de "sugerencias" sólo sirvió para el lucimiento.

Con todo, existen algunas semejanzas de la perspectiva de la política urbano-regional actual con sus antecesores (ver Cuadro 2 y 3). Aunque con diverso instrumental, diferentes grados de atención y deseo de inferir, la política urbano-regional se basa en la idea del cambio del patrón de distribución de la población en los asentamientos y en la idea de que el orden interno de las ciudades garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y socialmente justo.

Se presenta tanto el acento espacialista del plan —se trabaja con la idea de que se pueden modificar las bases del crecimiento económico y de la desigualdad social— como la falta de atención a las causas estructurales de los problemas y los mecanismos específicos para elevar los niveles de vida de los grupos sociales empobrecidos. Se plantean entre los objetivos generales:

- la racionalización de la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial;
- la transformación del patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades; y
- el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo de modo preferente a los grupos sociales más necesitados; en particular, respecto a los requerimientos básicos de regularización del suelo, infraestructura y equipamiento urbano.

El plan actual (tanto como el inmediato anterior) ha disminuido la atención a la política territorial. Pareciera que se trata de mantener la ficción de que las acciones promovidas por los intereses privados tienen un sentido social, que benefician a las mayorías y combaten la extrema pobreza.

Por otra parte, es necesario considerar que en la búsqueda de un "equilibrio e igualdad" entre ciudades y regiones, el componente social no representa el elemento central de la política y que a pesar de las alusiones marginales sobre este aspecto, no existe un diagnóstico sólido ni tampoco mecanismos específicos para atacar la desigualdad social. En este sentido, es alarmante el enunciado de la supuesta *igualdad interre-*

*gional* por lo que parece propugnar, porque deja al garete las acciones concretas y sirve más bien como recurso de demagogia.

Tal vez el carácter nacional y sexenal de los planes pudiera justificar el hecho de que no sea posible concretizar mecanismos que garanticen la instrumentación de los planes; en todo caso, y también esto es cierto, el problema involucra la carencia de recursos humanos capacitados para llevar a cabo las acciones que se planean, además de una cultura político-burocrática de ineficiencia en la que la tradición de mantenimiento de compadrazgos y cotos de poder estéril impiden lo que en un Estado mejor organizado se podría ofrecer.

#### *La realidad regional y las condiciones económicas internacionales*

La administración actual hereda un conjunto de acuerdos internacionales que delimitan y definen el contenido de la política económica del país, para los cuales se han realizado reformas constitucionales tales como la Carta de Intención del FMI, la firma del TLCAN, que han traído consigo las reformas constitucionales relativas a los artículos tercero, 27°, 123° y 130° (Rivera, 1994). El PND actual, diseñado desde una perspectiva de globalización económica, intenta responder a ellos mediante la búsqueda de competitividad en el ámbito internacional, que, por otra parte, genera una tendencia hacia la integración económica por bloques económicos con un país como líder hegemónico.

Si bien este fenómeno no es nuevo, lo que caracteriza su fase actual son sus modalidades, así como el papel de la tecnología en la transformación de los procesos productivos internacionales. Esta estrategia ha conducido al resurgimiento de las reivindicaciones regionales: la demanda de atención a las especificidades de los pueblos o de diversos sectores sociales es una realidad que irrumpe en el escenario y que no puede ser ignorada.

De frente a una evaluación del plan 1995-2000 y al seguimiento de los programas subsecuentes, interesará mantener la atención puesta no sólo en las cuestiones de carácter territorial y de diversos sectores de la población, sino también

aquellas que pudieran encaminarse a impactar en la estructura del mercado interno. La gravedad de la coyuntura actual ha obligado a un reconocimiento explícito en el PND de la persistencia de la crisis. Se han deteriorado los principales indicadores de bienestar social. Por otro lado, la crisis financiera sigue pesando sobre la recuperación económica; los movimientos han estado dirigidos hacia la especulación y no sobre la base de una transformación y modernización de la planta productiva nacional. En este sentido el incremento del *ahorro interno* se contradice con los instrumentos de que se dispone en el país, debido a la estructura polarizada en la distribución del ingreso.

En términos reales se planteó el incremento del ahorro interno mediante el IVA. La imposibilidad de concretizar esta meta reside en el hecho de que la mayoría de los trabajadores destinan la mayor parte de su ingreso al gasto en bienes de consumo final, sin tener capacidad significativa para ahorrar (Boltvinik, 1995).

En la misma tónica se ubica la revisión del ordenamiento laboral. A pesar de subrayar la necesidad de un diagnóstico de los factores que influyen en la creación de empleos, se habla de revisar los aspectos de orden institucional que provocan rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo como argumento en favor del proceso de flexibilización de la mano de obra (Bensusan, 1995).

Los retos son muchos y las propuestas de la administración actual en materia de planeación regional del desarrollo son pocas, desarticuladas, confusas y sujetas al lucimiento político y a la demagogia electoral. Esto hace suponer la necesidad de formular *alternativas* y mecanismos reales de planeación.

#### **Conclusiones**

El proceso de crecimiento urbano-industrial en México provocó que el Estado enfrentará múltiples retos. Ello ha contribuido a que la planeación se convierta en una fachada discursiva que tiene el propósito de disimular la ausencia de voluntad política para planear el espacio territorial y sea utilizada más que nada como un medio de legitimación.

La falta o escasa coordinación entre los diversos órganos y niveles del Estado ha sido una problemática presente que habrá de ser tomada en cuenta si se quiere modificar el marco estatal de ejecución de las obras planeadas. Así, se puede hablar de nula correspondencia entre las acciones sectoriales y los planes territoriales. Este examen somero de los planes de desarrollo desde 1980 a la fecha nos ha permitido rescatar siete de las limitaciones más importantes en materia de planeación del desarrollo:

1. Nada garantiza la continuidad entre un plan y otro. Existen momentos de ruptura y momentos de continuidad no sólo en lo que respecta a los lineamientos generales, sino también en lo relativo a los programas específicos que sustentan cada plan.
2. Aunque el ámbito regional ha estado presente a lo largo del tiempo, el énfasis que se le da en cada plan constituye la diferencia. Mientras que en 1983 fue considerada como prioridad nacional (se inician las políticas de descentralización), en los siguientes se minimiza o se relega a segundo plano.
3. Desde 1988 a la fecha, la estrategia de globalización estuvo por encima de cualquier otra iniciativa y consideración. En un primer momento pareció que se estaban haciendo contribuciones importantes en el análisis de las distintas modalidades de integración a partir de las condiciones específicas de cada región. Pero no fue así y de nuevo se ha dejado a segundo término la cuestión regional.
4. Los niveles de desarrollo económico y social son heterogéneos en las distintas regiones del país, y queda claro que la política de desarrollo urbano y regional se dirige a disminuir las desigualdades; lo que no queda claro es cómo se piensa llevar a la práctica esas intenciones y qué acciones e instrumentos específicos se proponen.
5. Por un lado se pretende promover una infraestructura adecuada a las regiones y ciudades que han observado un mayor dinamismo económico, pero al mismo tiempo se pretende disminuir las desigualdades existentes. ¿Qué se entiende entonces por desigualdades?
6. No existe un rigor analítico que permita un análisis serio de los avances y desventajas de la planeación a escala territo-

rial ya que no se ha hecho una evaluación desmitificada de las secuelas de las crisis subsecuentes en los últimos 15 años. La sola elaboración de un diagnóstico estructural permitiría la creación de mecanismos específicos para elevar el bienestar de los pobres y pobres extremos.

7. El equilibrio e igualdad como concepto clave de los planes se diluye al considerar el componente social como elemento marginal de la política de modo que el diagnóstico y ejecución de la planeación no se quede en el ámbito vertical. Habrá que considerar seriamente la necesidad de incorporar mecanismos de gestión regionales.

En materia de construcción de instrumentos y mecanismos de planeación, en México se han venido trasladando hacia el desarrollo de estrategias coyunturales para administrar el ajuste y las crisis recurrentes. Con esta visión será difícil emprender el despegue integral del desarrollo en sus distintos niveles.

#### Bibliografía y hemerografía

- Aguilar Barajas, Ismael, *Descentralización Industrial y Desarrollo Regional en México*, México, El Colegio de México, 1993.
- Aguilar A., Guillermo, "La política urbano-regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas", en *Estudios Demográficos y urbanos*, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto de 1991.
- Alcalde J., Arturo, "La propuesta laboral del PND", en *La Jornada*, 25 de junio, 1995.
- Azuela de la Cueva, Antonio, "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, Gustavo (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988*, México, D.F., El Colegio de México, 1989.
- Barkin, David, *Un desarrollo distorsionado: la integración de México a la economía mundial*, México, Siglo XXI editores/UAM-Xochimilco, 1991.

- — y Timoty King, *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas de México*, México, Siglo XXI editores, 1970.
- Bensusán, Graciela, "El PND y la reforma de la legislación laboral", en *Suplemento de la Jornada*, 29 de junio, 1995.
- Boltvinik, Julio, "PND: ¿más ahorro con IVA?", en *La Jornada*, 16 de junio, 1995.
- Bourdieu, Pierre, *Sociología y cultura*, México, Grijalbo/Conaculta, 1990.
- Conolly, Priscila, "¿Desconcentración planificada o descentralización de carencias?", en Garza, Gustavo (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989.
- Damián, Araceli, "La investigación urbana en México, 1980-1990", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 6, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991.
- Corona Rentería, Alfonso, *La planeación del desarrollo regional. Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI editores, 1989.
- Chong, María Isabel y José María Ramos, "Prólogo", en Mendoza Berrueto, Eliseo (coordinador), *Sociedad y Política, México y Estados Unidos. Una visión recíproca*, Tijuana, B.C., Colección Memorias, El Colegio de la Frontera Norte, 1994.
- Durán J., Manuel y Raquel Partida, "Modelo económico, regionalización y Nuevo Estado mexicano (1940-1990)", en Alonso, Jorge et al. (coordinadores), *El nuevo Estado Mexicano*, vol. I, Estado y Economía, México, Nueva Imagen, 1992.
- Garza, Gustavo y Sergio Puente, "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978", en Garza, Gustavo (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989.
- Graizbord, Boris, "Desarrollo regional, ciudades intermedias y descentralización en México: observaciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978 y 1982)", en *Demografía y Economía*, México, núm. 57, 1984.

- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México: inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, Ediciones ERA, 1984.
- Hiernaux Nicolas, Daniel, "De frente a la modernización hacia una nueva geografía de México", en Baesols, Mario (coordinador), *Campo y ciudad en una era de transición: problemas tendencias y desafíos*, México, UAM-Iztapalapa, 1992.
- Palacios, Juan José, *La política regional en México, 1970-1982. Las contradicciones de un intento de redistribución*, Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara, 1989.
- Palerm, Angel, "Ensayo de crítica al desarrollo regional en México", en Barkin, David (compilador), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, Ediciones ERA, 1972.
- Pradilla Cobos, Emilio, "PND: ¿plan o discurso?", en *La Jornada*, 27 de junio, 1995.
- Rivera, Miguel Ángel, "El estado de la economía al inicio del gobierno de Zedillo", en *El Cotidiano*, México, UAM-Xochimilco, 1994.
- —, *Crisis y regionalización del capitalismo mexicano*, México, Ediciones ERA, 1986.
- Ruiz Dueñas, Jorge, "Visión general de la planeación regional en México", en *Gaceta*, México, núms. 8 y 9, abril-septiembre de 1983.
- SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México, 1978.
- SEDUE, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología*, México, 1984.
- *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano, 1990.
- SHCP, "La planeación del desarrollo en la década de los noventa", en *Antología de la planeación en México*, México, Tomo 22, SHCP y el FCE, 1992.
- —, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
- SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- —, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.
- —, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

- Storper, Michael, *The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependences*, Berkeley, Ca., manuscrito, agosto de 1993.
- Trigilia, Carlo, "The Paradox of the Region: Economic Regulation and the Representation of Interest" en *Economy and Society*, Londres, Inglaterra, vol. 20, núm. 3, agosto de 1991.

CUADRO 1  
CONCEPTO/MODALIDAD DE LA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO EN MÉXICO

Plan/Programa	Estrategias regionales	Estrategias urbanas	Soporte teórico/conceptual
Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconcentrar actividades industriales y de servicios.</li> <li>• Desarrollo de centros de apoyo a las poblaciones dispersas en el medio rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento y regulación de los centros urbanos mayores.</li> <li>• Promover sistemas urbanos con base en las ciudades medias.</li> <li>• Apoyar la infraestructura vial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teoría del Lugar Central.</li> <li>• Desarrollo policéntrico</li> </ul>
Plan Global de Desarrollo 1980-1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el crecimiento regional equilibrado.</li> <li>• Inducir el crecimiento en las regiones.</li> <li>• Fortalecimiento de las ciudades intermedias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar mínimos de bienestar en los centros urbanos de población.</li> <li>• Preservar y mejorar el medio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polos de Desarrollo.</li> <li>• Descentralización dentro de regiones urbanas centrales.</li> </ul>
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso a las ciudades medias como centros industriales, agropecuarios y turísticos.</li> <li>• Crear centros de apoyo a las actividades del sector primario y extractivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar el crecimiento en las metrópolis y promover la desconcentración urbana de actividades y población.</li> <li>• Ordenamiento y regulación de los grandes centros urbanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polos de desarrollo.</li> <li>• Teoría del lugar central.</li> <li>• Descentralización dentro de regiones urbanas centrales.</li> </ul>
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial.</li> <li>• Frenar la migración rural-urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar sistemas urbanos de intercambio relativamente independientes a escala regional.</li> <li>• Restringir el crecimiento de actividades en el centro principal del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización dentro de regiones urbanas centrales.</li> <li>• Metrópolis regionales y desarrollo de subsistemas urbanos.</li> </ul>

<i>Plan/Programa</i>	<i>Estrategias regionales</i>	<i>Estrategias urbanas</i>	<i>Soporte teórico/conceptual<sup>1</sup></i>
Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1980-1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de corredores de desarrollo económico como enlaces intra e interregionales.</li> <li>Crear centros de integración urbano-rurales a partir de los servicios especializados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control del crecimiento de las grandes ciudades.</li> <li>Desarrollar sistemas de ciudades a partir de la jerarquización urbana de los servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corredores o ejes de desarrollo.</li> <li>Descentralización dentro de regiones urbanas centrales.</li> <li>Metrópolis regionales y desarrollo de subsistemas urbanos.</li> </ul>
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reordenamiento territorial y desconcentración económica.</li> <li>Modernización en el medio rural y fomento a los corredores económicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizar el Sistema Urbano Nacional a partir de criterios de control, consolidación, impulso e integración urbano-rural de las localidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corredores o ejes de desarrollo.</li> <li>Descentralización dentro de regiones urbanas centrales.</li> </ul>
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación económica</li> <li>Coordinación gubernamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo urbano de 100 ciudades.</li> <li>Consolidación de las grandes metrópolis y ordenamiento territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros de equilibrio urbano.</li> <li>Ciudades secundarias.</li> </ul>
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equilibrio entre las regiones.</li> <li>Iniciativas descentralizadoras específicas para cada región.</li> <li>Promover la integración y homogeneidad entre las regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias.</li> <li>Consolidación del papel de las principales metrópolis.</li> <li>Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros de equilibrio urbano.</li> <li>Ciudades secundarias.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia. <sup>1</sup> Esta columna se elaboró tomando algunos de los conceptos que se presentan en Aguilar (1991: 294, Cuadro 1); sólo se muestran los que se destacan literalmente y los que pueden leerse entre líneas.

CUADRO 2  
DIAGNÓSTICO Y CONTENIDO BÁSICO DE LA PLANEACIÓN ESTATAL EN MÉXICO, 1980-1995 (PRIMERA PARTE)

<i>Plan</i>	<i>Diagnóstico</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Políticas</i>	<i>Instrumentos</i>
1980-1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado ha tomado el papel de intervenir donde el riesgo inhibe la participación del sector privado.</li> <li>Distorsiones en la asignación y distribución del ingreso.</li> <li>Financiamiento al sector primario debido al rezago de los términos de intercambio.</li> <li>Promoción del cambio en la distribución y composición demográfica de la población que ha llevado a los flujos de migración hacia las zonas de concentración poblacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del pacto federal</li> <li>Que el proceso de desconcentración geográfica se vea antecedido por el fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades elegidas para la reorientación regional del desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gasto público</li> <li>Inversión en explotación de energéticos.</li> <li>Sectoriales, regionales y de desarrollo urbano.</li> <li>Sociales, mediante el apoyo a los salarios y la disminución de la inflación.</li> <li>Fiscales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios Unicos de Coordinación.</li> <li>Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.</li> <li>Programa Integral de Desarrollo Rural.</li> </ul>

...CONTINUACIÓN CUADRO 2 (PRIMERA PARTE)

Plan	Diagnóstico	Objetivos	Políticas	Instrumentos
1983-1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>El país atraviesa por la crisis económica más seria de su historia.</li> <li>En 1982 se redujo el producto nacional y se observó una tasa de inflación del 100%.</li> <li>Se duplicó la tasa de desempleo.</li> <li>La reservas del Banco Central se agotaron y se suspendieron los pasos a la deuda.</li> <li>La persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta en integración en los procesos productivos y la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, son factores internos que explican en gran medida la difícil situación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.</li> <li>Vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento.</li> <li>Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras políticas y sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sociales, sectoriales y regionales.</li> <li>Interior de procuración de justicia.</li> <li>De gasto público.</li> <li>De población, empleo, educación, cultura y recreación, alimentación, salud y seguridad social.</li> <li>De desarrollo rural integral, tecnológico y científico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenio Único de Desarrollo.</li> <li>Reforma a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73.</li> <li>Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Federal.</li> <li>Ley de Ingresos</li> <li>Programa de Descentralización administrativa</li> <li>Acuerdo para la simplificación administrativa.</li> </ul>

CUADRO 2  
DIAGNÓSTICO Y CONTENIDO BÁSICO DE LA PLANEACIÓN ESTATAL EN MÉXICO, 1980-1995 (SEGUNDA PARTE)

Plan	Diagnóstico	Objetivos	Políticas	Instrumentos
1989-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>El país cuenta con los recursos humanos y materiales creados a lo largo de muchas décadas, mismos que serán una base importante para su progreso, una vez corregidos los desequilibrios y superados los problemas inmediatos que enfrentamos.</li> <li>Los principales retos del país en la actualidad tienen las dimensiones, política, económica y social, entrelazadas. Con la solidaridad de los mexicanos serán atendidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el Mundo.</li> <li>Ampliación de la vida democrática.</li> <li>La recuperación económica con estabilidad de precios.</li> <li>El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población</li> <li>Creación de empleos bien remunerados y aumento del poder adquisitivo de los salarios.</li> <li>Erradicación de la extrema pobreza.</li> <li>Atención a las demandas prioritarias de bienestar social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ninguna específica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.</li> <li>Programa Nacional de Solidaridad.</li> </ul>

<p>1995-2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundización de las desigualdades existentes.</li> <li>• La situación económica en el país es de una crisis financiera continua que ha impedido el alcance del crecimiento económico</li> <li>• Se reconoce la existencia de extrema pobreza en el medio rural y urbano.</li> <li>• Subsisten rezagos en áreas importantes debido a la distribución regresiva del ingreso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía.</li> <li>• Consolidar un régimen de convivencia social regido por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual.</li> <li>• Construir el desarrollo de la democracia plena con el que se identifiquen los mexicanos, sea base de certidumbre y confianza para la plena participación ciudadana.</li> <li>• Avanzar en el desarrollo social bajo los principios de equidad y justicia.</li> <li>• Promover el crecimiento sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política social que involucre a los distintos niveles de gobierno</li> <li>• Llevar hasta sus últimas consecuencias la descentralización de responsabilidades y atribuciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 32 programas sectoriales que han ido apareciendo en el transcurso del sexenio.</li> </ul>
------------------	--	--	--	--

FUENTE: Elaboración con base en SPP, *Plan Global de Desarrollo 1990-1992*; SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*; SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; y SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

CUADRO 3

ASPECTOS DE MAYOR RELEVANCIA DESCRITOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

Soberanía Nacional	Estado de Derecho	Desarrollo Democrático	Desarrollo Social	Crecimiento Económico
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el imperio de la ley en todo el territorio.</li> <li>• Pugnar por el reconocimiento del papel económico de México frente a los centros de economía mundial.</li> <li>• Vincular los consensos bilaterales y multilaterales de la política exterior con nuestros intereses como país, defendiendo a los mexicanos que se encuentran en el exterior.</li> <li>• Promover el principio de la corresponsabilidad entre las naciones en torno a los grandes temas de la posguerra fría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la actitud ética de los cuerpos policiales. Crear las condiciones para el combate a la delincuencia organizada.</li> <li>• Limitar a los órganos de procuración de justicia a sus atribuciones jurídicas.</li> <li>• Dar confianza a los ciudadanos sobre el uso transparente de los recursos.</li> <li>• Mejorar el acceso de la población indígena a las instituciones de procuración e impartición de justicia.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos sociales e individuales consagrados en la Constitución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el crecimiento económico "vigoroso" y sustentable que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor de todos los mexicanos; así como la convivencia fincada en la democracia y la justicia social.</li> </ul>

	Soberanía Nacional	Estado de Derecho	Desarrollo Democrático	Desarrollo Social	Crecimiento Económico
POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar los acuerdos y tratados internacionales.</li> <li>• Vigilar la frontera.</li> <li>• Modernización del Ejército Nacional.</li> <li>• Coordinación de los cuerpos judiciales en la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas y el terrorismo.</li> <li>• Actualización de los servicios de inteligencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combate a la delincuencia y fortalecimiento del orden público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma electoral definitiva.</li> <li>• Renovar la relación entre los poderes de la Unión.</li> <li>• Impulso al nuevo federalismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privilegiar la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social.</li> <li>• Ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos.</li> <li>• Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.</li> <li>• Arminizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambiaria.</li> <li>• Tecnológica e industrial.</li> <li>• Comercial.</li> <li>• Ambiental</li> <li>• Agropecuarias, silvícola, pesquera y minera.</li> <li>• Incremento de la inversión en los factores de la producción; así como en su productividad.</li> </ul>
ESTRATEGIAS					

FUENTE: Elaboración con base en SHCP, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

## Fe de erratas

De la traducción del portugués al español del artículo "Capitalismo contemporáneo y crisis del sistema de innovación", de Carlos Eduardo Martins, publicado en *Problemas de Desarrollo*, vol. 29, núm. 113, México, abril-junio de 1998.

- En la página 11, 21ª línea, donde se lee *estos*, léase *aquellos*.
- En la página 11, 33ª línea, donde se lee *amplia*, léase *ampliada*.
- En la página 12, 18ª línea, donde se lee *base de los trabajos*, léase *base privada de los trabajos*.
- En la página 13, nota 7, 2ª línea, donde se lee *plenamente*, léase *en su forma más plena*.
- En la página 16, 4ª línea, donde se lee *jornaleros no integrados*, léase *empresas no integradas*.
- En la página 17, 15ª línea y página 49, línea 13, donde se lee *escopo (meta)*, léase *escopo*.
- En la página 17, nota 8, 12ª línea, donde se lee *de un total de 9000 sugerencias (con el promedio una sugerencia por trabajador, y 39% de implantación) en 1982, a 1905 642 sugerencias*, léase *de un total de 9000 sugerencias (con una sugerencia por trabajador en promedio, y 39% de implantación), a 1 905 642 sugerencias en 1982*.
- En la página 18, 21ª línea, donde se lee *es asimismo*, léase *pues es*.
- En la página 19, 6ª línea, donde se lee *consideraciones reales y formales*, léase *subsunciones reales y formales*.
- En la página 21, 12ª línea, donde se lee *se configuró*, léase *configurándose*.
- En la página 21, 14ª línea, donde se lee *aún articulado*, léase *aunque articulado*.
- En la página 21, 36ª línea, donde se lee *o el posterior*, léase *el posterior*.
- En la página 22, 25ª línea, donde se lee *median*, léase *mediante*.

- En la página 25, 8ª línea, donde se lee *en cuanto a la profundización*, léase *en cuanto la profundización*.
- En la página 25, 9ª línea, donde se lee *tendencia a la de la masa de plusvalía*, léase *tendencia a la caída de la masa de plusvalía*.
- En la página 26, 36ª línea, donde se lee *fuerzas de ocupación*, léase *formas de ocupación*.
- En la página 27, nota 17, 2ª línea, donde se lee *el aumento de investigadores*, léase *el aumento anual de investigadores*.
- En la página 28, 4ª línea, donde se lee *entre 1969 y 1965*, léase *1969 y 1975*.
- En la página 30, 1ª línea, donde se lee *nuevos patrones relacionados*, léase *nuevos patrones relacionales*.
- En la página 30, 17ª línea, donde se lee *translada el eje de las relaciones de producción hacia las relaciones de trabajo*, léase *traslada del eje de las relaciones de producción las relaciones de trabajo*.
- En la página 31, 12ª línea, donde se lee *la tasa de plusvalía funge*, léase *la tasa de plusvalía surge*.
- En la página 32, 31ª línea, donde se lee *la subsunción formal*, léase *en la subsunción formal*.
- En la página 33, 24ª línea, donde se lee *objetos altamente socializados*, léase *objetos de trabajo altamente socializados*.
- En la página 34, 16ª línea, donde se lee *las relaciones de propiedad funcionan*, léase *las relaciones de propiedad si funcionan*.
- En la página 34, 19ª línea, donde se lee *basando*, léase *bajando*.
- En la página 34, 28ª línea, donde se lee *El desarrollo*, léase *3. El desarrollo*.
- En la página 34, 30ª línea, donde se lee *en el nivel de socialización*, léase *un nivel de socialización*.
- En la página 35, 8ª línea, donde se lee *fundamentalmente*, léase *fundamentan*.
- En la página 36, 19ª línea, donde se lee *pero apenas*, léase *pero no apenas*.

- En la página 36, 26ª línea, donde se lee *B) La procedencia*, léase *B) En la precedencia*.
- En la página 37, 7ª línea, donde se lee *Tal especificidad abarca contradicciones*, léase *Tal especificidad inserta contradicciones*.
- En la página 37, 30ª línea, donde se lee *la contradicción se mantiene a mediano y largo plazo*, léase *impulsa la contradicción a mediano y largo plazo*.
- En la página 37, nota 30, 6ª línea, donde se lee *determinadas*, léase *determinados*.
- En la página 38, 14ª línea, donde se lee *rubros más intensivos en progreso técnico*, léase *ramas más intensivas en progreso técnico*.
- En la página 38, 15ª línea, página 39, líneas 7, 10, 14 y 16, donde se lee *rubros*, léase *ramas*.
- En la página 39, 19ª línea, donde se lee *se compatibiliza*, léase *compatibilizarse*.
- En la página 39, 31ª nota, línea 16, donde se lee *correspondencia*, léase *prevalencia*.
- En la página 40, 1ª línea, donde se lee *precios del producto*, léase *precios de producción*.
- En la página 41, 4ª línea, donde se lee *composición superior a expensas de las ramas*, léase *composición superior y a expensas*.
- En la página 41, 10ª línea, donde se lee *y, por tanto, a participar*, léase *y, por tanto, a la partición, en establecer*.
- En la página 43, 14ª línea, donde se lee *pues asocian las formas cooperativas y la reciprocidad*, léase *asocian a las formas cooperativas y a la reciprocidad*.
- En la página 45, 2ª línea, donde se lee *en 1993*, léase *en 1983*.
- En la página 47, 1ª línea, donde se lee *GATT*, léase *GATT y actual OMC*.
- En la página 47, 27ª línea, donde se lee *correspondencia de la capacidad*, léase *decorrenca de la capacidad*.
- En la página 47, 29ª línea, donde se lee *se apropian*, léase *se apropiaran*.

\* \* \*

- En la página 48, nota 39, 2ª línea, donde se lee *pasa se traduce en*, léase *pasa a traducirse en*.
- En la página 48, nota 39, 3ª línea, donde se lee *innovaciones tecnológicas cada vez avanzadas*, léase *innovaciones tecnológicas cada vez más incrementales*.
- En la página 49, 3ª línea, donde se lee *de esta forma, tiende a establecer este período*, léase *tiende a establecerse en este período*.