

## Consideraciones sobre la población y el desarrollo urbano-regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Adolfo Sánchez Almanza \*

**E**l Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) constituye el documento rector del Sistema Nacional de Planeación, en él se definen los objetivos y estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, regionales y especiales necesarios para concretar las políticas y alcanzar mayor efectividad en las acciones. Ante las distintas posibilidades de análisis del Plan, en este trabajo se reflexiona sobre la problemática y las consideraciones que deben incorporar los futuros programas vinculados con la población y el desarrollo urbano-regional.

### 1. Reflexiones de carácter general

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se consideraban como objetivos socioeconómicos (aparte de los políticos), los siguientes: a) promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente y, b) mejorar la distribución del ingreso de las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas; para lograr esos objetivos se utilizaba como palanca del desarrollo los altos ingresos provenientes de las ventas de petróleo y gas.

La crisis económica estalló el mismo año de 1982, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se consideraron como objetivos centrales vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento.

El PND, a su vez considera como objetivos: a) la recuperación económica con estabilidad de precios y, b) el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población; para alcanzar ambos objetivos se propone como estrategia general a la modernización, la cual depende del proceso de renegociación de la deuda.

La estrategia de modernización se concreta en distintos ámbitos, en el político supone la democratización de la sociedad en todos los terrenos, en el económico la continuación del cambio estructural, y en lo social se contempla la necesaria participación y organización de

los habitantes para incidir en su propio desarrollo.

La modernización económica implica adaptar las estructuras productivas nacionales a las modalidades de integración y competencia internacional. Para ello, es necesario promover el crecimiento de sectores con potencial productivo, avanzar en la incorporación de nuevas tecnologías de producción competitivas, y buscar opciones distintas de financiamiento y comercio.

Una parte fundamental del proyecto del país que se visualiza en el Plan, depende de la solución adoptada sobre el problema de la deuda. El acuerdo de oportunidad a la banca acreedora de elegir entre tres opciones que permitan a México reducir los pagos netos asociados a 53 mil millones de dólares por concepto de deuda externa pública, la primera opción significa la quita del 35% del valor nominal del principal de la deuda comprometida; la segunda se refiere a la reducción de las tasas de interés hasta un nivel del 6.25% que se traduce en una disminución del débito en alrededor del 40% anual; y la tercera consiste en que los bancos sigan financiando el desarrollo del país entregando recursos "frescos" de manera multianual durante cuatro años.

Los recursos liberados (sin considerar su monto) por este proceso de negociación de la deuda se deberán aplicar a la inversión productiva e infraestructura para recuperar gradualmente el crecimiento. El desarrollo nacional, no obstante, requiere del cumplimiento de otras condiciones como un crecimiento económico efectivo en términos reales, la concertación entre sectores y fuerzas, lograr en el marco de la apertura comercial una sustitución adecuada de las importaciones y fundamentalmente, alcanzar una redistribución equitativa del ingreso que facilite la recuperación del mercado interno.

México se orienta crecientemente hacia un modelo de economía abierta, de liberalización y apertura comercial, con énfasis en las actividades maquiladoras, en medio de un proceso de desregulación estatal. Esto tiene múltiples manifestaciones en los ámbitos socioeconómicos y regionales. Se abre paso a un Estado concertador en vez de uno protector, no obs-

tante, el destino de la población no se puede dejar a la voluntad exclusiva del capital privado nacional e internacional. Se deben contemplar medidas especiales para proteger a la masa marginal prescindible para el capital, tanto la actual, más la parte correspondiente a los más de 20 millones de habitantes en que aumentará la población hacia el año 2000.

El Plan manifiesta, por otra parte, una forma muy general en el tratamiento de los temas abordados, pero es la pauta para la formulación tanto de programas sectoriales como de programas especiales. Estos últimos se caracterizan por tener una Comisión Intersecretaral para coordinar las políticas de diversas dependencias gubernamentales.

También señala la dimensión sectorial e insiste en incorporar la dimensión territorial en todas las instancias que involucren el desarrollo de actividades en lugares específicos. En este sentido, se debe reconocer que no existe de manera generalizada la dimensión espacial en el proceso de planificación, y que cuando se incluye es de manera casuística y muy localizada en algún sector específico.

Lo sectorial-regional se articula muy estrechamente aunque lo urbano y regional forma una parte común más interrelacionada e interdependiente, y ya que la relación campo-ciudad es un continuum espacial se debería reconsiderar la formulación de un programa nacional de desarrollo urbano-regional que constituya la base territorial de todo tipo de políticas y acciones sectoriales.

A lo anterior es preciso agregar el ámbito temporal para definir el alcance de las medidas adoptadas en el corto, mediano y largo plazo.

A continuación se analizan con más detalle los aspectos de población y desarrollo urbano-regional tratados en el Plan, así como algunas reflexiones al respecto.

### 2. La población

El desarrollo se entiende generalmente como crecimiento económico y aumento en los niveles de bienestar de la población o desarrollo social. La mayoría de los planes en México, sin embargo, enfatizan el primer aspecto y relegan el segundo

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.



en el cual se ubica a la población como un componente más y no como el sujeto central de la planeación. En el fondo de esta idea se encuentra la concepción de que primero se debe crecer y luego distribuir la riqueza generada, por lo mismo, aunque el discurso sobre la población se suaviza, en la práctica se sigue contemplando como variable dependiente en la planeación.

Este orden de ideas, junto con la historia política de partido oficial y único en el país, ha llevado a la escasa participación social en el proceso de planificación del desarrollo, aunque ciertamente en la presente década se ha incrementado notablemente la organización autónoma de la sociedad. Este cambio constituye una vía promisoría para que la población se involucre en la definición de su futuro.

La población además del sentido anterior, también debe ser un componente de todos los niveles de la planeación. El Programa Nacional de Población, por ejemplo, debe dejar de ser exclusivamente demográfico y considerar su carácter integral aplicado en un contexto sectorial-espacial-temporal, con sus objetivos, metas y estrategias respectivas. Los distintos programas que se van a elaborar requieren de definiciones y previsiones de carácter demográfico.

En los sectores se requiere definir el papel del empleo en cuanto a su oferta y demanda, su relación con la Población Económicamente Activa (PEA), los salarios reales, las prestaciones sociales, los sectores prioritarios, etc. En el marco espacial se deben señalar, de acuerdo con una tipología macro-regional, estatal, micro-regional, municipal y local, las

líneas de acción y la estrategia a instrumentar, para alcanzar un adecuado equilibrio en la distribución de la población en el territorio nacional. El ámbito temporal, a su vez, debe incluir la imagen objetivo demográfica que se desea lograr en el corto, mediano y largo plazos.

Respecto a los objetivos de carácter demográfico el PND, señala: "El objetivo principal de la política de población es impulsar la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, alentando la disminución de la fecundidad al mismo tiempo que se intensifica la lucha contra la mortalidad infantil".<sup>1</sup>

En este sentido, la planificación familiar es decisión de la pareja, pero además gran parte de la población acepta esta acción reguladora, así como la educación sexual dentro del sistema educativo formal, a pesar de posiciones contrarias de grupos conservadores. La mortalidad, a su vez, ha disminuído rápidamente, aunque en el marco de la crisis económica de los ochenta parece incrementarse nuevamente, sobre todo en grupos más vulnerables como el infantil.

La reducción del crecimiento demográfico, por lo demás, no se traduce todavía en un nivel adecuado de desarrollo, se observan retrocesos en las condiciones de vida de la población, lo que obliga a establecer pautas de comportamiento social de sobrevivencia o refugio entre las cuales se encuentran la migración, el subempleo, la familia, los barrios, las bandas, etc.

Los efectos nocivos de la pobreza ex-

trema son múltiples y por ello, la política demográfica orientada a reducir la población se debe preceder y complementar con una política de redistribución más equitativa del ingreso y una recuperación efectiva del salario real.

La principal causa de la migración rural-urbana, por otra parte, es la crisis socioeconómica del campo mexicano, cuyas actividades productivas han sufrido un fuerte proceso de descapitalización en los últimos años, reduciendo su capacidad de generar empleos, castigando los salarios rurales, los niveles generales de bienestar (educación, salud, vivienda y alimentación) desde antes insuficientes. A ello se agregan, aspectos como la falta de tierras y su concentración, la cultura de la migración, salen los más jóvenes, emprendedores y con mejor formación y se quedan los viejos, mujeres y niños en el campo. Este proceso conduce a la urbanización creciente y el despoblamiento rural, que debe tener un límite, porque no es posible, ni racionalmente deseable llegar a fin de siglo con megalópolis habitadas por campesinos y zonas rurales vacías. La planeación debe prever tales efectos definiendo una imagen-objetivo a alcanzar.

Las políticas demográficas y regionales interactúan y se complementan estrechamente. Las consideraciones sobre regulación del crecimiento de la población, que incluye sus componentes natalidad, mortalidad, y migración; su composición por sexo, edad o PEA; los procesos migratorios y la distribución territorial, entre otros aspectos, mantienen, vínculos estrechos de causa-efecto con el modelo económico del país, la localización de las actividades más dinámicas, la existencia de recursos naturales, o los niveles generales de bienestar social.

### 3. El marco regional-sectorial

En el ámbito regional no existe todavía un objetivo nacional por alcanzar, por ello es indispensable pasar de la formulación de algunos planes regionales específicos, (como los ocho elaborados en el sexenio pasado, entre los cuales se encuentran los del Mar de Cortés, Frontera Norte, Mixtecas Oaxaqueñas, Reordenación Henequenera, entre otros), que

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XXVI.

conduzcan hacia una política regional de cobertura nacional, que considere todos los sistemas urbano-regionales, estabilidad objetivos, metas y estrategias adecuadas para cada uno de ellos, y considere distintos niveles espaciales y sectoriales de la planeación.

Es posible imaginar y luchar por un México con un sano desarrollo rural-urbano regional, que reduzca las graves distorsiones socioeconómicas, ecológicas y espaciales hacia donde llevan las actuales tendencias. La hiperconcentración demográfica que presiona sobre todo tipo de recursos, por definición va en contra del verdadero desarrollo y limita solamente el crecimiento urbano pero no resuelve el problema rural.

En las zonas rurales se cuenta todavía con un amplio potencial de recursos naturales, muchos subutilizados y otros más explotados irracionalmente, acompañados además por modelos de alta concentración de la riqueza. Por lo mismo, es factible imaginarse un sector primario diferente, que funcione eficaz y eficientemente, con una distribución más equilibrada de la población, y evidentemente, con mejores condiciones de vida que las actuales.

La crisis histórica del campo demanda atención prioritaria, las medidas que se adopten en él serán un instrumento para solucionar problemas como la migración rural-urbana, el crecimiento descontrolado de zonas urbanas y sus múltiples efectos nocivos.

Es correcto también impulsar o consolidar algunos corredores no sólo industriales, sino de importantes actividades económicas. Se puede fortalecer la articulación entre ciudades medias que se complementen funcionalmente y en escalas. Para esto se deben considerar la infraestructura de servicios y de apoyo a la producción, las vías de comunicación, los transportes, o los servicios básicos como agua, electricidad, salud y educación.

Un Programa de Desarrollo Regional debería considerar en, términos macro-regionales la reubicación de la población en el Norte y el Sur del país, sin saturar las ciudades de las franjas fronterizas, sobre todo, las norteñas, es preferible fortalecer ejes urbanos horizontales como el de Culiacán-Durango, Torreón-

Poza Rica. A nivel micro-regional existen estrategias particulares, en algunos será necesario subsidiar a la población hasta el largo plazo ante la escasez de recursos potenciales, en otros aplicar medidas correctivas, debido a su crecimiento descontrolado, y en otras más, impulsar la explotación racional de sus recursos subutilizados.

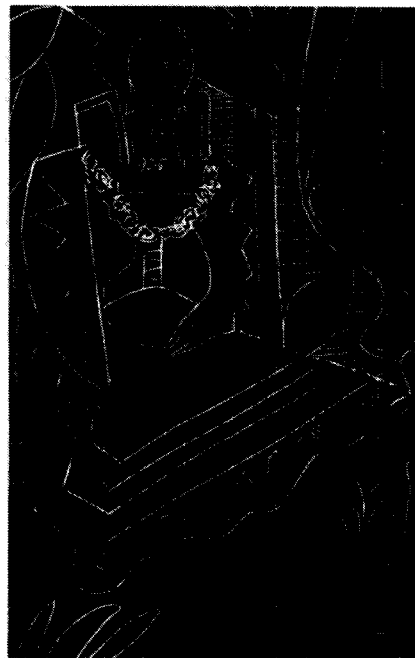
La consolidación de sistemas regionales con un desarrollo propio y autosostenido, es posible si se promueve la instalación de industrias y empresas guías para la difusión del desarrollo regional. Esto se debe complementar con la definición del grado de centralidad de las ciudades que sean las más adecuadas para su entorno de influencia.

También es preciso consolidar los subsistemas de ciudades con redes regionales de comunicaciones y transportes, construir carreteras para un acceso rápido de las zonas rurales hacia lugares centrales, para satisfacer las demandas de la población, sin recorrer grandes distancias, mejorar las comunicaciones telefónicas, y otras medidas. Lo anterior facilitaría la relocalización de la planta industrial, la mejora de los precios a los productos agropecuarios, entre otros efectos indirectos.

Las costas de México, por otro lado, continúan con bajas densidades de población, por lo que es necesario promover el desarrollo de puertos turísticos, de orientación industrial, comercial o administrativa, que irradien sus beneficios sobre su entorno próximo.

En el terreno institucional, el excesivo centralismo socioeconómico y político-administrativo impide respuestas ágiles en los marcos regionales, micro-regional, municipal y local. La coordinación intersectorial e interinstitucional, a su vez, resulta más operativa en estos ámbitos espaciales de menor escala, por lo que resulta indispensable tomar medidas para la descentralización y desconcentración, incluyendo presupuesto, funciones y responsabilidades, ello permitirá rapidez e involucramiento de los agentes regionales en la toma de decisiones.

Se debe controlar y revertir el modelo de industrialización-urbanización concentrador, sobre todo, en las megalópolis. La política industrial, de hecho, es fun-



damental en la medida que las formas de operación y localización de estas actividades productivas, junto con comercio y servicios son factores de crecimiento regional y atracción de mano de obra.

En el capítulo de comercio exterior se menciona, entre otros propósitos, lo siguiente:

“Aprovechar las ventajas geográficas del país para promover la integración eficiente de la industria exportadora, en especial la maquiladora”.<sup>2</sup>

Respecto a la política industrial existe un “vacío” temático, derivado de la apertura económica al exterior, que se tradujo en la reducción de la conducción estatal sobre este sector. Los planificadores consideran que la no definición precisa de objetivos, metas y estrategias industriales permitirá tener la misma oportunidad para todos sus sectores de crecer o sacrificarse y, especialmente, los que cuentan con mejor potencial productivo; pero también se habla de una política selectiva en algunos campos.

En este aspecto quedan muchas preguntas que se deberían contestar en los

<sup>2</sup>Ibidem., p. XXI.

respectivos programas, por ejemplo, no se sabe cómo se definirán los tipos y magnitudes de los aranceles, subsidios, y apoyos financieros, qué papel deberá cumplir la ciencia y la tecnología en la política industrial, cuál le corresponde al sistema educativo para la formación de recursos humanos, cómo se regulará la inversión extranjera en general y en la industria en particular, cuál será el papel de la industria para alcanzar las metas del 6% anual a fines del sexenio.

Estas y otras dudas se deberán atender en el Programa de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, ya previsto, porque resulta inconveniente dejar cabos sueltos y menos en condiciones de caída del producto (a partir de 1982) y de escasez de recursos para la inversión que se deben colocar adecuadamente para volver a crecer.

En términos regionales, por ejemplo, un Programa Nacional de Distribución de Población debe prever los efectos que producirá la industria maquiladora sobre la población, ciudades, estados y regiones, especialmente las fronterizas.

También se deben ponderar los impactos del proyecto de incorporación creciente del país en la Cuenca del Pacífico, particularmente sobre algunos puertos y estados costeros. Por otra parte, las tendencias de crecimiento urbano y el desdoblamiento de las zonas rurales son muy preocupantes, más aún, cuando los municipios de expulsión de población carecen de recursos económicos o naturales, y sus presidentes municipales consideran en muchos casos como únicas alternativas instalar maquiladoras para retener a su población.

En términos espaciales resulta impostergable definir una regionalización del país con fines de planificación integral de desarrollo. Sobre la base del conocimiento existente del territorio nacional es posible, elaborar una regionalización que constituya la imagen futura a alcanzar no sólo en el mediano, sino a largo plazo.

A pesar de la heterogeneidad del país, de los múltiples criterios a utilizar y a reserva de justificarla, una regionalización programática de largo plazo que permita un desarrollo espacial armónico, equilibrado y congruente con la distribución de

los recursos, que respete los actuales límites estatales y con su centro regional más adecuado, es la siguiente:

**Región Mar de Cortés:** Baja California Sur, Baja California, Sonora y Sinaloa (Hermosillo).

**Región Norte-Centro:** Chihuahua y Durango (Chihuahua).

**Región Noreste:** Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (Monterrey).

**Región Centro-Norte:** Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro (San Luis Potosí).

**Región Pacífico-Occidente:** Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán (Guadalajara).

**Región Centro-Sur:** Hidalgo, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Tlaxcala y Puebla (Zona Metropolitana de la Ciudad de México).

**Región Golfo:** Veracruz y Tabasco (Veracruz).

**Región Pacífico Sur:** Guerrero, Oaxaca y Chiapas (Oaxaca).

**Región Península de Yucatán:** Campeche, Yucatán y Quintana Roo (Mérida).

Existen otros niveles espaciales al interior de los estados que se deben contemplar crecientemente en el proceso de planificación y es la región media o suma de municipios. Este nivel debe adquirir rango constitucional.

Actualmente están definidas algunas regiones medias pero con carácter sectorial, por ejemplo los nuevos Distritos de Desarrollo Rural concebidos como unidades administrativas básicas de operación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con el objeto de asumir la representación de la Secretaría ante los productores y comunidades rurales, así como solucionar sus necesidades y problemas con base en el conocimiento de su realidad socioeconómica, productiva, ecológica y cultural. Es decir, tienen una fundamentación más o menos integral, pero una programación sectorial. Ya se han definido 192 Distritos de Desarrollo Rural, con 2 385 municipios y 710 centros de apoyo.

Otro ejemplo de regionalización sectorial es la propuesta por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SE-

DUE), con carácter ecológico, como instrumento de programación para el ordenamiento territorial.

Los niveles espaciales considerados son cinco, de los cuales los primeros tres se definen con criterios comunes: a) Nivel Zona que divide al territorio nacional en cuatro grandes zonas ecológicas; b) Provincia Ecológica de carácter fisiográfico de las cuales se han definido ochenta y cuatro y, c) Sistema Terrestre elaborados con criterios geomorfológicos. Los dos primeros niveles han sido elaborados básicamente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el otro por la SEDUE. Existen además otros dos niveles espaciales: d) Paisaje Terrestre y, e) Unidad Natural, ambos definidos a nivel estatal y municipal con criterios más flexibles, integrales y de mayor detalle.

Existen otras muchas regionalizaciones de tipo sectorial que responden a objetivos programáticos particulares, sin embargo, consideramos necesario y factible, definir y consolidar en el marco político administrativo legal, las regiones medias como nivel territorial adecuado para instrumentar las políticas sectoriales de planificación. En este ámbito se efectúan el diálogo entre la macro y la micro planificación, entre los lineamientos de orden nacional-estatal y los de municipio-localidad.

La modernización del país debe contemplar estos fenómenos para llegar a fin de siglo con un territorio mejor ordenado. Y tanto la población como el espacio son factores a considerar en todo programa sectorial para avanzar hacia el desarrollo del país de manera nacional.

