

# ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA LA COMPRESION DE LAS POLITICAS REGIONALES 1976-1992

*Blanca Rebeca Ramírez Velázquez\**

La intervención del Estado en la Transformación y organización del territorio, en el dinamismo o rezago de las distintas regiones que conforman la nación mexicana, ha sido de gran importancia en el último siglo, particularmente de 1940 a 1990, época que se caracterizó por un incremento constante en la participación estatal en la economía en general, y en las acciones urbano-regionales en particular. Este período es considerado por algunos autores como el de la institucionalización de la práctica de planeación por ser el de mayor incidencia en las acciones urbano-regionales (Garza, 1989 a, 9).

El presente ensayo tiene como objetivo central el de elaborar un análisis crítico de las políticas regionales del país entre 1940-1990, para lo cual se enfatizará la contradicción que ha existido entre la necesidad de resolver las desigualdades regionales originadas por el desarrollo del modelo capitalista en México y la tendencia concentradora y homogeneizadora del territorio en las regiones que se adecúan a sus objetivos de reproducción. Para resolverla, el Estado ha introducido la desconcentración y la descentralización como los procesos reventadores de esta tendencia. Se analizará en lo general, bajo que formas se implementan estas políticas para incidir en la dinámica regional, así como las consecuencias que a nivel territorial originan.

\*Profesora Titular de tiempo completo del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, UAM-Xochimilco; profesora de tiempo parcial de la Unidad de Investigación y Docencia, Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM.

## 1. El período de transición 1970-1976

La política de sustitución de importaciones que se implantó en México como modelo de desarrollo a partir de la década de los cuarenta no fue exclusiva del país, sino que obedeció a una forma específica del desarrollo del capitalismo que se aplicó a nivel mundial desde finales de la segunda guerra; dicho período es conocido por algunos autores como la "Edad de Oro" (Lipietz, 1987, 120-122). Esta forma de ver la reproducción de la economía tuvo su adecuación particular en cada uno de los países del orbe, proporcionando "una importancia secundaria a los intercambios internacionales. Su motor es la transformación interna de los procesos productivos industriales. Su blanco es el mercado interno a través de la elevación del poder de compra" (Lipietz, 1987, 122, subrayado del autor). El modelo mencionado tuvo sus primeras señales de agotamiento en la década de los sesenta y su primera manifestación álgida con el problema petrolero de 1974.

Esta época de la crisis mundial correspondió internamente en México con el período presidencial echeverrista que marcó el fin del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se implantó en el país, y que se basó en un crecimiento industrial acelerado, concentrado y con marcadas diferencias sociales y por lo tanto regionales<sup>1</sup>. En su lugar, se adoptó un modelo denominado de "desarrollo compartido" cuya prioridad fue el capitalizar al sector social de la economía, y multiplicar las acciones de tipo regional tendientes sobre todo a resolver el gran problema de las desigualdades regionales



Tatiana R. San Vicente

originadas por la concentración y la centralización en las que se basó el "milagro mexicano de desarrollo" (Garza, 1989b, 178). Asimismo, centró en la Ciudad de México su principal soporte territorial, industrial y urbano, conjuntamente con algunos otros importantes para el desarrollo de la agricultura capitalista, íntimamente relacionados con los distritos de riego impulsados a partir de 1940.

Este período denominado de "desarrollo compartido" fue una época de transición entre el auge estabilizador de los 40 y 50 y la administración de la crisis que caracterizó los sexenios posteriores, y que en materia de políticas regionales se caracterizó por los aspectos siguientes:

1) Desde el punto de vista industrial y urbano, se inició la etapa de expansión del desarrollo fuera del Distrito Federal a través del Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales; así, se estimuló la actividad

económica, fundamentalmente industrial, en ciudades del interior de la república con lo cual se intentaría disminuir el problema del crecimiento demográfico del Valle de México, ya agudo para esta época (Garza, 1989b). El norte del país era importante también ya que se contaba con mano de obra abundante dadas las repercusiones de las limitaciones impuestas a la migración de braceros a Estados Unidos que data de la década de los 60, de tal manera que el Programa Nacional Fronterizo es sustituido por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza que continuó con los apoyos para la industrialización de la zona (Perló, 1987, 317).

2) Desde el punto de vista de la agricultura, se dio prioridad al sector social mediante un programa de desarrollo y capitalización de los ejidos colectivos, esperando transformar a los campesinos ejidatarios en sujetos capitalistas e incorporarlos a la escena del desarrollo nacional, mediante el apoyo crediticio<sup>2</sup>.

3) Se sentaron las bases para el posterior desarrollo jurídico e institucionalización de la actividad que se encarga de organizar territorialmente al país, a través de la aprobación, en 1976, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Bajo esta perspectiva, se dio inicio al establecimiento de las acciones tendientes a lograr uno de los objetivos centrales de la administración echeverrista y de las siguientes, y que va a constituir uno de los ejes fundamentales de las políticas regionales subsecuentes: la resolución al problema de la gran concentración económica, social y territorial en la Ciudad de México, de la marginación de núcleos sociales urbanos y rurales de los beneficios de la modernización industrial y agrícola de la época, y por ende, la búsqueda bajo diferentes perspectivas de una política desconcentradora que tienda a orientar el "desarrollo" en términos más equitativos territorial y socialmente.

## 2. La crisis y la desconcentración petrolera

El período que cubre los sexenios de López Portillo (1976-1982) y de De la Madrid (1982-1988) se caracterizó, en ambos casos, por estar inmersos en la gran crisis económica que azotó al mundo en los años ochenta<sup>3</sup> y que repercutió en México, bajo diferentes formas en cada uno de las etapas consideradas.

En el primer caso, el aumento del precio del petróleo a escala internacional, aunado a los problemas que se suscitaron al final del período echeverrista debido al "apoyo" que los capitalistas pensaron se extendía al sector social tanto urbano como rural de la economía (Ramírez Saiz, 1989, 30; y Azuela, 1989, 57), hicieron que la política del sexenio López Portillista cambiara sustancialmente el modelo sobre el cual recaería el "desarrollo" del país, al cual se denominó "Alianza para la Producción".

La inserción de México en el mercado internacional como exportador de petróleo, permitió paliar la recesión económica y tener una época de recuperación gracias a las divisas que se obtenían del precio ascendente del producto. Esto originó el llamado "boom económico" de finales de la década de los setenta que permitió al gobierno correspondiente implantar

una política de administración de la abundancia que generó. Asimismo, se contó con empréstitos provenientes de las instituciones internacionales en la medida que se contemplaba ya la necesidad de cambiar el modelo "hacia el interior" seguido en las décadas pasadas; la reactivación económica internacional requería que los países subdesarrollados se integraran también al circuito internacional (Connolly, 1987, 230-231; Lipietz, 1987, 134-135), mediante la producción industrial en lo que se llamaron los NIC's<sup>4</sup>, entre los cuales se incluyó a México.

Desde esta perspectiva, la política a nivel nacional implicó un apoyo prioritario a la industria; así entre 1977 y 1982 fue la época de auge para la instalación de parques industriales en el interior del país, en la medida que se establecieron la mitad de los existentes en la actualidad (Garza, 1989b, 202)<sup>5</sup>. Con esto se intentaría terminar con la gran concentración industrial que se había dado en la Ciudad de México y los municipios conurbados del Estado de México, y que se extendió al circuito adyacente que incluye las ciudades de Cuernavaca, Puebla, Toluca y Querétaro, hecho que provocó un proceso de desconcentración concentrada favorecida por las exenciones fiscales para la ubicación industrial en esta área en el período echeverrista (Garza, 1984, 11-12). Se disminuyó así el apoyo a ciudades del norte del país<sup>6</sup> y para la gran concentración del centro, y se dio prioridad a las regiones que representaban la punta de lanza para el desarrollo del país: las petroleras del sureste.

Se enfatizó el apoyo estatal a los Estados de Tabasco y en menor medida a Campeche y Chiapas, lugares donde se localizaron los nuevos y más ricos yacimientos de petróleo; se impulsó la industria petroquímica ubicada en Minatitlán y Coatzacoalcos en Veracruz y se desarrolló nueva industria en Tabasco (Palacios, 1989, 163). Las transformaciones de esta región fueron notables, sin embargo no se logró el desarrollo deseado. Si bien se incrementó el ingreso estatal, se hizo a partir de una actividad concentradora de enclave que benefició poco a la población local ya que significó pérdidas en sus actividades agrícolas, disminución en producción, poca relación con la actividad petrolera y desocupación. La región se transformó de acuerdo con los objetivos de la política nacional, y se integró junto con el país a una nueva división del trabajo, a pesar de la resistencia de sus habitantes, y con pocos resultados en el desarrollo deseado<sup>7</sup>. Se puede afirmar que se estableció un desarrollo diferencial que logró un crecimiento económico que no se distribuyó equitativamente, ni social ni territorialmente, en la región.

La estrategia en el campo se centró en un programa denominado Sistema Alimenticio Mexicano (SAM) a través del cual se canalizaron recursos de las zonas productivas, con el fin de lograr autosuficiencia alimentaria y disminuir así las importaciones de alimentos. En realidad este programa, junto con la Ley de Fomento Agropecuario emitida en 1980 intentaba eliminar la improductividad del minifundio, y en una estrategia que conjugaba esfuerzos de minifundistas con pequeños propietarios o ejidatarios, tendía a que los primeros integraran sus parcelas a formas más eficientes de producir y por lo tanto a incrementar la productividad en este sector.

Esta política reactivó efectivamente la producción mediante un incremento de la inversión estatal hacia la agricultura (Palacios, 1989, cuadro 2, 157), sin embargo los resultados son del todo conocidos, en la medida que la baja productividad agrícola continuó, no se logró la anunciada autocapacidad de producción alimentaria, y aquellas zonas que fueron incluidas en el programa rompieron con los esquemas tradicionales de autosuficiencia, agravando su ya de por sí precaria forma de vida, aumentando la proletarianización y por lo tanto la desocupación de jornaleros en el campo (González Argüelles, 1981 y Ramírez 1982).

La práctica de planeación en el sentido de organización de las acciones económicas y estrategias generales del Estado se llevó a efecto hasta 1980, cuando se emitió el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En él quedaron plasmadas todas las políticas que de hecho ya se estaban implementando desde 1978 como parte de la orientación del desarrollo económico del país. Si bien este puede considerarse el inicio de la institucionalización de la planeación urbano-regional en México, esta se encuentra, al menos hasta este momento, desfasada de la política global de desarrollo, y se enmarcaba como una actividad del Estado con dos funciones específicas:

1) Como una forma de justificar la política general que coadyuvará al desarrollo de todas las regiones del país; y

2) Como una forma de organizar la multiplicación de las tareas que le habían asignado al estado "benefactor", entre las que se contaban la de regular el mercado de tierra, organizar y subsidiar la producción de condiciones generales para la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo, corregir las desigualdades regionales; controlar los sectores estratégicos de la economía, y en general, promover el desarrollo industrial, entre otras muchas funciones (Connolly, 1989, 105). Se institucionalizó la planeación (leyes) y se creó un organismo central para el efecto: la Subsecretaría de Asentamientos Humanos en 1976.

Pero la administración keynesiana de la crisis, a pesar de la institucionalización de la planeación, no resolvió la problemática de la industrialización concentrada en el centro del país, ni logró una agricultura autosuficiente. Tampoco la estrategia petrolera, a través de la apertura de las nuevas regiones al desarrollo logró que se resolviera el problema del subdesarrollo nacional ni el de las regiones en particular; la desconcentración tan buscada por el gobierno de López Portillo tampoco se logró. Por el contrario, la crisis se hizo evidente y en agosto de 1982, México se declaró insolvente para pagar su deuda externa, hecho que dio un nuevo giro tanto a la política económica nacional como a la internacional.

### 3. Austeridad y concentración

Los países capitalistas vieron la necesidad de renegociar la deuda externa de los países deudores, hecho que se logró a partir de la imposición de una serie de medidas anticrisis de corte monetarista y neoliberal (Pradilla, 1987, 257-259) y de la

implantación de planes de austeridad inspirados por el FMI, que sustentaban la contracción de los salarios, la disminución de los recursos y de la inversión estatal en obras y servicios y en empresas paraestatales en general. Con menos posibilidades de obtener recursos vía el petróleo, y con el recorte a los empréstitos internacionales, se presentó una época en la que había que planificar con pocos recursos.

Al mismo tiempo, la enorme carga que imponía al país la deuda externa y la necesidad de pago de la misma, favorecían a aquellas actividades que le permitían obtener divisas extranjeras para pagarla. Así, México se empieza a integrar a una economía internacional que tiene como objetivo la búsqueda de nuevos territorios que se incorporen a una nueva división del trabajo mediante la obtención de mayores ganancias a través de la disminución de salarios pagados a su fuerza de trabajo (Pradilla, 1987, 258). Este hecho tuvo repercusiones importantes en las prioridades sobre las cuales se implementó la ordenación del territorio en este período.

Se inició así una forma de desarrollo inmerso en una política de austeridad, caracterizado por una inflación galopante, un estancamiento en los salarios reales y el recorte del gasto del Estado. Asimismo, se buscó mejorar las condiciones de competitividad de las mercancías nacionales en el extranjero mediante devaluaciones constantes que depreciaban el trabajo de los obreros mexicanos en el contexto internacional. En este momento, en que el discurso planificador del Estado y las acciones para lograrlo<sup>8</sup> estaban mucho más consolidados, había que planificar más, con mucho menos recursos estatales para hacerlo (Connolly, 1989, 107).

Las prioridades del Estado se reorganizan alrededor de dos objetivos fundamentales: desconcentrar para gastar menos; y descentralizar para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones estatales, y por lo tanto en la gestión pública. Asimismo, la descentralización permitiría imprimir una nueva fase de confianza en la base electoral, en la medida que el desgaste en que se había caído, hacía aumentar cada vez más el descontento popular gracias a la imposición que el partido oficial y su gobierno venía ejerciendo a partir de 1970 en las contiendas electorales<sup>9</sup>.

La estrategia desconcentradora se implantó mediante un aparente impulso a la industrialización de las llamadas Ciudades Medias (centros de población entre 100 mil y 1 millón de habitantes)<sup>10</sup> y el apoyo que se daría, de acuerdo con el carácter de cada ciudad, a tres rubros: industrial, agropecuario, turismo; así como a las acciones tendientes a resolver el problema de las "zonas críticas urbanas" ubicadas en las 3 áreas metropolitanas más importantes del país y a las 14 ciudades que se identificaron con problemas. Todo esto queda asentado en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984.

Asimismo, se continuó con el apoyo a las regiones petroleras proporcionando mayor atención a Campeche y Chiapas<sup>11</sup>. Se impulsó también el proyecto de Lázaro Cárdenas mediante la inversión pública, en la medida que volvía a adecuarse a los intereses de inserción del país en el mercado internacional, en este caso a través de la producción acerera (Palacios, 1989, 172).

Es el período en que ocurre el auge de la instalación de las industrias maquiladoras en el norte, mismas que presentan un índice de crecimiento de 276% entre 1982-1988 en cuanto a número de empresas instaladas, a diferencia de los 123% entre 1975-1981. El Estado da todo el apoyo para su desarrollo en la franja fronteriza del país (Pradilla, 1989, 11-12).

Los resultados de las acciones desconcentradoras pueden apreciarse si se analiza la evolución de la inversión pública en el período considerado (Palacios, 1989, 157-160), y cuando la inversión hacia el Distrito Federal sigue siendo uno de los ejes más importantes de ubicación territorial de la administración en turno. El autor del trabajo enunciado lo describe así:

"Destaca la abrumadora concentración de la inversión pública en el Distrito Federal, la cual absorbió casi un cuarto del total en los sexenios de los presidentes López Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría



Tijuana R. San Vicente

y López Portillo. Esta proporción es elevada si se considera que esa entidad albergó en esos períodos menos del 15% de la población del país. Sin embargo, lo que resulta aun más notable es el abrupto incremento que registró en el régimen de De la Madrid al dispararse hasta casi 31% en promedio de 1983 a 1986. Este resultado asombra considerando que esta administración postuló la "descentralización de la vida nacional" como uno de los objetivos centrales de sus programas de gobierno, así como uno de los medios más importantes para lograr el cambio estructural que buscaba su estrategia económica" (Palacios, 1989, 159).

Desagregando la información se percibe cierta desconcentración a nivel industrial del Distrito Federal, pero se canaliza hacia el Estado de México, lo que permite hablar una vez más de una concentración regional en el centro (Palacios, 1989, 172).

Lo que resulta más paradójico, es que en este mismo período entidades que tradicionalmente se habían beneficiado con inversiones hacia el sector agrícola como Sonora y Tamaulipas, ven como ésta se desvía hacia Sinaloa y Veracruz, y a la entidad más beneficiada en este sector, una vez más el Distrito Federal. A lo anterior hay que agregar que el sector agrícola se vio inmerso en una crisis de productividad que se agudizó por la disminución de la política del reparto agrario, y el fortalecimiento de la propiedad privada mediante la emisión de los certificados de inafectabilidad, el rentismo y la simulación agraria que se intensificaron en este período (Martínez, Concheiro, et al, 1990, 136).

Se pretendió reforzar esta aparente tendencia descentralizadora con la modificación del artículo 115 constitucional que inició lo que se llamó la Reforma Municipal. Se dirige a orientar cambios fundamentales en la gestión de la vida urbana a nivel local, incrementando la participación de los gestores en la toma de decisiones de la política, la economía y la competencia de planeación urbano-regional. Existen varios problemas en relación a este punto:

1) No hay claridad en cuanto a la competencia de los diferentes niveles del gobierno en cuanto a sus responsabilidades específicas; son especialmente conflictivos los casos relacionados con el ordenamiento de las áreas metropolitanas que cuentan con varios municipios en su territorio, o en las conurbadas en donde intervienen administraciones federales diferentes (Massolo, 1989, 131), el agua potable y el alcantarillado (Ibid, 132; Connolly, 1989, 116-118), y los de competencia internacional con otros países en el caso de los municipios fronterizos (Massolo, 1989, 133).

2) La falta de una capacidad de incidencia democrática de la población en el nivel político y económico local es un hecho que se evidencia en la vida cotidiana del país. Es claro que ni las autoridades ni los pobladores de los diferentes municipios han participado en las decisiones de las formas de desarrollo económico que les son asignadas. Estas se toman a nivel federal y son impuestas a los estados y municipios muy a pesar de la opción que manifiesten<sup>12</sup>. Las constantes reivindicaciones demandando democracia y reconocimiento de la voluntad popular para elegir a sus representantes locales han ido en aumento en los últimos años.

3) El Programa de Descentralización de la Administración Pública se turnó por decreto del ejecutivo a todas las dependencias y entidades del gobierno federal para que elaboraran sus programas de desconcentración (Beltrán, 1986, 99), pero la forma política en que se han venido sustentando los diferentes modelos de desarrollo económico no han cambiado. El autoritarismo partidista, primero del PNR<sup>13</sup>, y luego del PRI, para designar a los "representantes del pueblo", y el del ejecutivo para imponer una forma específica de organizar a las localidades y la economía, entran en contradicción con la necesidad inminente de permitir más participación ciudadana en la gestión de su territorio e impide la implementación real de una política descentralizadora, que para poder serlo necesitaría de su participación y no de la imposición. Se puede concluir citando a Meyer:

"A partir de 1940 el centralismo mexicano no sufrió modificaciones sustantivas; simplemente se afinó y llegó hasta sus últimas consecuencias 40 años más tarde. Si algo positivo se puede decir de este proceso es que frente a las heterogeneidades locales, frente a las insuficiencias materiales y las presiones externas creó y mantuvo el Estado Nacional. Pero también cegó la democracia, la iniciativa local y trajo deficiencias y distorsiones monstruosas que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo sano del Estado Mexicano (Meyer, 1986, 32, subrayado nuestro).

#### 4. La internacionalización de las regiones, 1988-1992

Se está viviendo una transformación fundamental del orden internacional y de las relaciones económicas y políticas entre las naciones. La tendencia es a consolidar un modelo económico basado en los intercambios mundiales más que en el desarrollo interno de los estados, y en la reagrupación de las naciones con el fin de conformar unidades económicas supranacionales bajo la guía de una gran potencia. Así se explica la importancia que ha adquirido la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Económica del Pacífico y la posible conformación del Mercado Común Norteamericano, entre otros.

Hay que agregar que en este proceso se han conjugado dos factores fundamentales que lo han propiciado. Por un lado, la expansión de las grandes empresas transnacionales y la banca internacional, quienes aprovechando la localización de sus filiales repartidas en diferentes países del mundo y las ventajas comparativas que esto representa, maximizan la producción y ganancias obtenidas a través de sus establecimientos sin fronteras en los lugares más apropiados para su reproducción. Asimismo, son estas empresas las que se benefician de las ventajas que concede la revolución tecnológica que se manifiesta en un desarrollo importante de los medios de comunicación y transporte que facilitan los intercambios internacionales (Alvarez Béjar, 1991, 2)

En concordancia con esta política, México promueve un modelo modernizador que transforme la estructura productiva del país para hacerla eficiente y competitiva, en donde el eje fundamental es la apertura al mercado internacional, pero no

bajo la devaluación galopante del sexenio anterior, sino mediante la racionalización del aparato productivo, intentando aumentar la productividad en general y redefiniendo las formas de articulación al mercado exterior (Rojas Nieto, 1989, 3) Esta estrategia se fundamenta en los aspectos siguientes:

- 1) Impulso a cambios tecnológicos que permitan la modernización de la planta productiva;
- 2) Búsqueda de nuevas formas de organización del trabajo;
- 3) Impulso a nuevas ramas y esferas de la producción;
- 4) Búsqueda de nuevas regiones y zonas geográficas que favorezcan los cambios necesarios para el nuevo proyecto;
- 5) Apertura de la economía mediante la priorización del mercado internacional sobre el nacional;
- 6) Incremento de la intervención del capital privado en acciones de "desarrollo";
- 7) Disminución sustantiva de la intervención del Estado en la economía.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 plantea como eje central de acción la implantación de este modelo modernizador, sustentado una vez más en los dos objetivos que en el discurso oficial han aparecido para alcanzar el desarrollo y eliminar las desigualdades regionales; la desconcentración y la descentralización de la economía. Sin embargo la concordancia entre documento y acción deja de existir si se analiza la forma como se instrumenta.

El cambio no es radical en relación a la división regional del trabajo anterior a este período, y las regiones se reorganizan de acuerdo a las necesidades propias de esta nueva estrategia, en dos sentidos:

- 1) Adoptan nuevas formas de inserción en el mercado nacional e internacional, y
- 2) Cambia la forma de relacionarse con el proceso de trabajo (Ramírez V. 1992, 14).

La crisis del mercado internacional de petróleo repercute en las regiones petroleras que dejan de ser el eje dinamizador de la economía del país, manteniendo sin embargo su importancia relativa; en estas zonas, se estanca la ocupación de mano de obra en la industria, para dar prioridad al empleo en actividades comerciales y de servicios (Rendón y Salas, 1990, 14).

Por su parte, el centro del país<sup>14</sup> sigue representando la región industrial manufacturera tradicional más importante y el eje de desarrollo económico. Sin embargo, se adecua a este modelo exportador, renovando su planta productiva y adoptando nueva tecnología. En cuanto al empleo se refiere, el Distrito Federal reduce el peso relativo que tenía entre 1975-1985 gracias al surgimiento de nuevos centros industriales de importancia en otros ámbitos de la zona (Rendón y Salas, 1990, 12).

Se observa dinamismo en otras ciudades del centro como Querétaro, Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, que incrementaron en 200% sus ingresos por manufactura entre 1975-1985, lográndolo en algunos casos a pesar de la destrucción de pequeños establecimientos y cancelaciones de la

ocupación no asalariada en beneficio de la mediana y gran industria (Ibid).

El proceso maquilador presenta dos tendencias desde el punto de vista de su ubicación regional. La primera, concentrada en los estados de la frontera norte que a pesar de iniciar este proceso desde 1975 con el paso de algunas empresas norteamericanas a territorio nacional, logran su verdadero auge a partir de 1984, año en que se inicia su expansión en cuanto a número de establecimientos y empleo (Pradilla, 1990, 9); por su parte la dinámica ocupacional de la zona se incrementa de 276% en 1975 a 482.7% en 1988 (Rendón y Salas 1990, 14). Estos territorios se benefician de la cercanía con los mercados de consumo, en este caso Estados Unidos, agilizando los períodos de circulación de capital y favoreciendo la absorción a la industria de trabajadores no calificados con remuneraciones menores que a los especializados, así como de migrantes que no alcanzan a cruzar la frontera (Ramírez V. 1989b, 25).

La segunda es más dispersa y sin tendencia específica en su localización, se extiende a diversos ámbitos del territorio nacional dependiendo de la forma que adopte<sup>15</sup>; tiende a integrar industrias en forma aislada, o en ocasiones a cambiar el patrón productivo mediante la desintegración de trabajo industrial, trasladando las fases más simples y más intensivas del trabajo manual fabril al campo, transformando así el proceso laboral tanto en las industrias como el de las zonas rurales (Arias, 1990, 19).

Por su parte, las regiones turísticas siguen siendo prioritarias bajo su calidad de enclaves internacionales destinados a la obtención de divisas y con acceso restringido sólo a ciertos sectores del turismo nacional, como es el caso de Cancún, importante desde el sexenio de 1976-1982 y Huatulco que se inicia en el periodo 1982-1988.

## 5. Internacionalización y desconcentración. ¿El inicio de un debate?

Se podría pensar que la descentralización y desconcentración tan esperadas podrán alcanzarse con este nuevo modelo de desarrollo. En realidad, la internacionalización de la economía no resolverá de ninguna manera las diferencias sociales y regionales que ha generado la forma de implantación del capitalismo en México. Se puede afirmar entonces, que estas diferencias se agudizarán bajo condiciones de intervención distintas tanto en relación a la acción del capital en la economía, como en la nueva forma como el Estado intervendrá y en donde sus funciones se ven restringidas y concentradas.

A diferencia de los modelos anteriores en donde el Estado representaba un elemento dinamizador directo de la economía por su intervención como promotor de las condiciones generales para la producción, como empresario capitalista y como ordenador de las políticas de desarrollo, en la actualidad, con los recortes presupuestales, la liquidación de las empresas paraestatales, y la intervención privada en el desarrollo y construcción de infraestructura productiva y de beneficio social, queda cada vez más limitada su acción y se restringe a los ámbitos siguientes:



Tatiana R. San Vicente

1) Al ordenamiento lógico de las acciones tendientes a orientar el desarrollo económico del país a través de una planificación institucionalizada, pero limitada y sin posibilidad real de cambiar las tendencias generales impuestas por la política económica internacional, y por lo tanto sin poder orientar realmente el desarrollo de la nación en beneficio de la mayoría de la población trabajadora.

2) La regulación de las relaciones entre capital y trabajo y entre la nación y el orden internacional, con el fin de adecuar las condiciones tanto internas como externas para la óptima implantación del modelo económico vigente.

3) La gestión y ordenamiento económico, social y territorial de las zonas deprimidas, marginadas y pobres, como parte del objetivo central de la actividad estatal, a través de sus instancias de representación local, siendo el mejor ejemplo el PRONASOL.

De esta manera, las solución de las diferencias regionales, que era uno de los objetivos centrales de la acción estatal, se divide, y lo que corresponde a la implantación de las zonas para el capital empieza a ser objeto de intervención del sector privado, para que el Estado centre su atención en la regulación de la pobreza que aumenta día a día, de las regiones aisladas y marginadas del desarrollo por no haber sido inscritas en el proceso dinamizador de la reproducción capitalista. Con esto la acción del Estado queda dividida en sectores y acciones específicas haciendo a un lado su papel omnipotente dentro del marco de la reproducción social del territorio.

Se puede concluir adelantando una afirmación y una pregunta. El objetivo descentralizador y desconcentrador del estado se ha hecho presente en diferentes gobiernos y modelos de desarrollo, tratando de borrar las diferencias regionales que el capitalismo ha imprimido en los territorios que no ha podido integrar a las diferentes fases de su evolución en México. Sin embargo, todos los planes, discursos, planteamientos, etc., se han dado como meros decretos autoritarios, o documentos organizadores que emanan de un poder central que ha propiciado la concentración económica y política en una parte muy pequeña del territorio nacional, dejando de lado la posibilidad de equilibrar, aunque sea un poco, la distribución de la riqueza en el país. Esto sin duda, ha beneficiado a un sector de capitalistas muy pequeño, en detrimento de los millones de trabajadores que componen la población nacional.

Surge así la pregunta: ¿es posible desconcentrar la economía y descentralizar la política dentro del marco del capitalismo actual? La tendencia tal y como se presenta con la inminente apertura comercial, y la posible firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, permite adelantar la respuesta en un sentido negativo. A menos que haya una voluntad firme de actuar revirtiendo los procesos tal y como se han venido presentado, se tendrá que esperar hasta que los planes sean acciones y los decretos voluntades para buscar una mayor equidad social y territorial en el país.

## Bibliografía

- Alvarez Béjar, Alejandro. 1991. "El acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en *Momento Económico*, 53, IIE-UNAM, 2-5.
- Arias, Patricia. 1989. "Nueva Industrialización, otros trabajadores", en *Ciudades*, 7, 19-25.
- Azuela, Antonio. 1989. "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, comp. *Una década de planeación urbano regional en México*. Colegio de México, 55-77.
- Beltrán, Ulises. 1986. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en Torres, Blanca comp. *Descentralización y Democracia en México*. Colegio de México, 9-133.
- Boils, Guillermo, coord. México, problemas urbano regionales. México, CV Editores, IIS-UNAM.
- Castilla Ramos, Beatriz. 1989. "La industria maquiladora en Yucatán: un nuevo modelo de desarrollo industrial", en *El Cotidiano*, 31, 26-32.
- Cervantes G. Edilberto. 1986. "Prioridades nacionales e intereses locales: la explotación de petróleo en Tabasco", en Blanca Torres, comp. *Ob. cit.* 69-78.
- Connolly, Priscilla. 1987. "Inversión Pública en el Medio Construido. ¿Redistribución de funciones estatales?, en Boils, Guillermo, Coord. *Ob. cit.* 205-241.

1989. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: ¿Descentralización planificada o descentralización de carencias?", en Garza, Gustavo, comp. Ob. cit. 103-120.
- Cordera, Rolando comp. 1985. *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE. El Trimestre Económico. Selección 39, 2a. reimp.
- Garza, Gustavo, 1983. "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", en *Demografía y Economía*, Colegio de México.
1984. "Concentración espacial de la industria en la ciudad de México: 1930-1970", en *Demografía y Economía*, Vol. XVIII. No. 1 (57), 3-26.
1989. *Una década de planeación regional en México 1978-1988*. Colegio de México.
- 1989a. "Imagen global de la planeación territorial en México", en Garza comp. Ob. Cit. 9-24.
- 1989b. "Las políticas de parques y ciudades industriales en México: etapa de expansión, 1971-1987", en Garza comp. Ob. Cit. 177-209.
- González Argüelles Guasque, Andrés. 1981. *Consecuencias del SAM en la zona Sierra de la Meseta Tarasca*. Tesina. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Departamento de Economía. Mimeo.
- Hansen, Roger, 1986. *La Política de Desarrollo Mexicano*. México, Siglo XXI, 16a. ed.
- Lipietz, Alain, 1987. "La mundialización de la crisis general de fordismo: 1968-1984", en Castaigns Juan, coord. *Posiciones frente a la crisis. Economía Teoría y Práctica*, No. extraordinario 1, UAM.
- Mandel, Ernest. 1977. *La crisis 1974-1980*. México, Era.
- Martínez, Concheiro, García, Canabal, León. 1990. "Reorganización del capital: Estado y campesinos en México", en Anguiano, comp. *La modernización de México*, UAM-X. 130-143.
- Massolo, Alejandra. 1989. "La descentralización de la gestión pública en México, la Reforma Municipal de 1983", en Garza comp. 1989. Ob. cit. 121-151.
- Meyer, Lorenzo. 1986. "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Torres, Blanca comp. Ob. cit. 23-32.
- Negrete, Ma. Eugenia. 1984. "Petróleo y Desarrollo Regional", en *Demografía y Economía*, Colegio de México, Vol. XVIII, No. 1 (57).
- Palacios L. Juan José. 1989. "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública, 1959-1986", en Garza. 1989. Ob. cit. 119-133.
- Pardo, Ma. del Carmen, 1986. "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Torres, Blanca Comp. Ob. cit. 119-133.
- Perfó, Manuel, 1987. "Efectos espaciales de la internacionalización de la economía mexicana", en Boils, Guillermo, coord. Ob. cit. 289-338.
- Pradilla, Emilio. 1987. "Crisis económica, políticas de austeridad y degradación de las condiciones de vida en las ciudades latinoamericanas", en *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México, Fontamara. 253-306.
1990. "Las fronteras de la maquila", en *Ciudades*, 5, 11-18.
- Ramírez Velázquez, Blanca, 1982. "Agricultural Planning and Rural Underdevelopment in México", Universidad de Aberdeen, Gran Bretaña. Tesis de Maestría. Mimeo.
- 1989a. "Políticas regionales en la cuenca lechera de Querétaro", en *Ciudades*, 3, 23-30.
- 1989b. "Nuevas regiones en desarrollo", en *Ciudades*, 4, 23-27.
1991. "Lo internacional y lo regional. Algunas reflexiones metodológicas", en Ramírez, Blanca, comp. *Nuevas Tendencias en el Análisis Regional*. UAM-Xochimilco.
1992. "Dinámica regional y fronteras", en *Diseño y Sociedad*, 1. UAM-Xochimilco.
- Rendón, Teresa y Salas Carlos. 1989. *Reestructuración económica y empleo*. Mimeo.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. 1989. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos", en Garza, comp. Ob. cit. 27-53.

Rojas Nieto, José A. 1989. "México una industria en severa transición, en *El Cotidiano*, 31, 3-16.

Silva, Fernando, 1986. "Planeación regional y descentralización", en Torres, Blanca, comp. Ob. cit. 135-146.

Torres, Blanca, comp. 1986. *Descentralización y democracia en México*, Colegio de México.

## Notas

<sup>1</sup> Para profundizar en la forma de implantación, desarrollo y consecuencias de este modelo se remite a los textos ya clásicos de Hansen, 1971 y Cordera, 1985, entre otros.

<sup>2</sup> Para completar el panorama del campo en este sexenio remitimos a la variada bibliografía que al respecto se produjo. En el caso de las políticas del sector y la legislación en general mencionamos a Fritscher, 1989; y en el caso de la ganadería lechera a Ramírez, 1989a.

<sup>3</sup> No es motivo de este ensayo definir la crisis, sino tomar de sus elementos más importantes los que influyeron en la reorganización de la política nacional y de las regiones. Se mencionará únicamente que hay diferentes corrientes al respecto, entre las que destacan la que la considera una crisis de sobreproducción de capitales y mercancías en el sentido "clásico" marxista (Pradilla, 1987, 255; y Mandel, 1977), y quienes la conceptualizan como una crisis de productividad y de extracción de ganancia (profit squeeze) en el sentido de los regulacionistas (Lipietz, 1987, 125).

<sup>4</sup> New industrializing countries.

<sup>5</sup> Independientemente de los resultados que obtuvieron, ya que el estudio citado prueba que "de los 54 parques construidos 41 tuvieron un desarrollo insatisfactorio y en 13 fue exitoso; se puede considerar que sólo uno de cada cuatro fue adecuadamente localizado, planeado y administrado" (Ibid. 202), es importante considerarlo como parte importante de la política ya que en su mayoría fueron parques públicos, sea federales o estatales y por lo tanto con una alta inversión por parte del Estado en su adecuación.

<sup>6</sup> Disminuyó el porcentaje de participación de la región norte en el desarrollo de parques industriales, ya que de 58% del total ubicados en el sexenio 1970-1976, pasó a 53% entre 1977-1982. (Datos obtenidos a partir del cuadro No. 2 de Garza, 1989b, 183-189). Asimismo, se constata que sólo el 23% de las maquiladoras establecidas en los estados fronterizos lo hacen en este último período (información trabajada del cuadro 1 de Pradilla, 1990, 11).

<sup>7</sup> En el caso de Tabasco, por ejemplo, el impacto de la industria petrolera hizo que el ingreso del Estado se incrementara de 1.5 millones de pesos antes de 1973, a 650 millones en 1977 (Negrete, 1984, 103). Se recomienda el trabajo de Cervantes, 1986 para constatar la oposición local al proyecto nacional.

<sup>8</sup> Hay que ver la gran cantidad de leyes y planes que se emitieron en el período, entre las que destacan: la Reforma Municipal de 1983, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y Región Centro 1983, la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1983, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en 1984, entre otros muchos.

<sup>9</sup> Para una descripción pormenorizada de los planes, convenios y organismos utilizados por el gobierno de De la Madrid, consultar Beltrán, 1986; Pardo, 1986; Silva, 1986. Para un análisis de estas acciones consultar los trabajos incluidos en Garza, comp. 1989 y que se detallan en la bibliografía.

<sup>10</sup> A partir de 1970 se nota una tendencia de crecimiento en ciudades con este rango de población ya que para 1980 ya habían aumentado su participación relativa en el crecimiento demográfico nacional de 17.2% entre 1960-1970 a 26.5% entre 1970-1980 (Connoly, 1989, 113).

<sup>11</sup> Disminuye la atención otorgada a Tabasco y la zona petrolera tradicional de Veracruz y Tamaulipas (Palacios, 1989, 160).

<sup>12</sup> Se remite nuevamente a los trabajos de Negrete, 1984 y Cervantes, 1986 en relación al ejemplo tabasqueño del petróleo.

<sup>13</sup> Lorenzo Meyer argumenta sobre este punto: "el autoritarismo contemporáneo de México, quedó establecido en sus rasgos esenciales al concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas. Este autoritarismo reconoce y acepta los intereses locales pero sólo en la medida que no se contraponga a la lógica y el proyecto diseñado y puesto en práctica por el centro" (Meyer, 1986, 32).

<sup>14</sup> Aquí se incluye la Zona Metropolitana del Valle de México y los estados colindantes tradicionales y se anexa Aguascalientes y San Luis Potosí por razones de crecimiento en el empleo y la industria.

<sup>15</sup> Llega hasta Yucatán (Castilla, 1989).