

LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES OLVIDADOS

*Por Pedro José Zepeda M. y Salvador de Lara Rangel**

Frente a las actuales circunstancias por las que atraviesan los países de la región latinoamericana y ante el evidente fracaso de las opciones neoliberales para proponer salidas viables a la crisis, en algunos grupos sociales, círculos profesionales e instituciones políticas ha emergido la interrogante siguiente: ¿existe una política económica agregada, alternativa a las actuales, capaz de controlar la crisis?

Dados los términos en los que ha sido establecido el debate, la respuesta parece apuntar hacia un rotundo NO. Esta respuesta ha estado condicionada por el predominio de ciertas nociones estabilizadoras en las que, partiendo de un diagnóstico único de la crisis, se plantea una sola forma de organización de los intercambios y un conjunto de prescripciones macroeconómicas dirigidas a resolver los males detectados. Para decirlo en otras palabras, la economía es concebida como un conjunto de mercados múltiples que tienden al equilibrio; las distorsiones en dichos mercados hacen necesario un conjunto de medidas "sensatas" que puedan permitir a la economía en cuestión recuperar su posición de equilibrio.

En esa visión, la crisis obedece a la confusión de las situaciones microeconómicas con las condiciones macroeconómicas, lo que origina un conjunto de obstáculos para el buen funcionamiento de los mecanismos de asignación de los recursos. Los problemas de déficit público, de desequilibrio externo o de inflación rompen la supuesta autonomía de decisiones de los agentes individuales y alteran el funcionamiento óptimo del sector y las ramas industriales. La soberanía del disfuncionamiento se implanta, haciéndose necesario recuperar la libre movilidad de los factores. Por estas razones, desde esta perspectiva, el principal papel que puede desempeñar la política económica es el de contribuir a garantizar —y, en su caso, restablecer— las condiciones propicias para que la libre movilidad de factores y el equilibrio de los distintos mercados sean posibles.

Buscar alternativas a los esquemas vigentes implica, pues, reformular algunos de los términos —supuestos— sobre los que ha sido establecido el debate. En estas notas se intentará, en una primera parte, reflexionar sobre algunos de ellos, particularizando en aquéllos que se relacionan con los comportamientos estructurales de los sectores y las regiones de

un país y con sus interrelaciones, con el objeto de señalar cómo éstos condicionan los alcances de las decisiones macroeconómicas y cómo podrían determinar la definición y operación de cualquier esquema de política económica agregada; en la segunda parte se hará un conjunto de consideraciones sobre cuáles han sido en México las relaciones entre la política económica global-nacional y las estrategias sectoriales de desarrollo, con la finalidad de mostrar la disociación —a veces verdadera esquizofrenia— entre el manejo de los macroinstrumentos y las medidas adoptadas para promover el crecimiento de sectores y regiones. En el último acápite nos interesará indagar sobre el comportamiento territorial previsible del sector industrial, a la luz de las transformaciones tecnológicas actualmente en marcha en la eco-



* Profesores de Carrera de la Maestría en Docencia Económica de la Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Los autores agradecen al profesor Enrique González Tiburcio sus comentarios a estas notas.

nomía mundial, y en términos de sus efectos sobre la estructura industrial, la distribución regional de la planta productiva y, por tanto, en las posibilidades de las políticas macro.

I

Un primer elemento a ser tomado en cuenta para la formulación de esquemas alternativos de política económica se refiere, ya no al equilibrio como supuesto de validez universal de las recetas estabilizadoras, sino a la necesidad de partir de una concepción distinta del funcionamiento del sistema económico —tanto a nivel internacional como nacional, e incluso al de las diversas regiones que integran un país—, de sus rupturas y de la diferente capacidad de adaptación de cada nación a los marcos coyunturales internacionales. En esta concepción —en la que se propone que el término “desarrollo” sustituya al de “equilibrio” como el principio ordenador del sistema económico—, los comportamientos estructurales¹ son elementos decisivos para la comprensión de la problemática económica nacional, ya que cada sector y cada región tiene sus características particulares de institucionalidad y sus ritmos propios de ajuste y articulación dinámica: dos países con iguales valores en sus agregados macroeconómicos y distintas distribuciones territoriales de sus actividades productivas sectoriales no tendrán los mismos comportamientos; tampoco los tendrán aquellos países cuyas combinaciones de producción sectoriales difieran, por ejemplo, en la forma en la que se relacionan la tecnología con el factor trabajo, aunque en la sumatoria total dichos valores sean para ambos países, idénticos. Los problemas estructurales no pueden, por tanto, ser resueltos *únicamente* desde el elevado nivel de abstracción de los grandes agregados macroeconómicos.

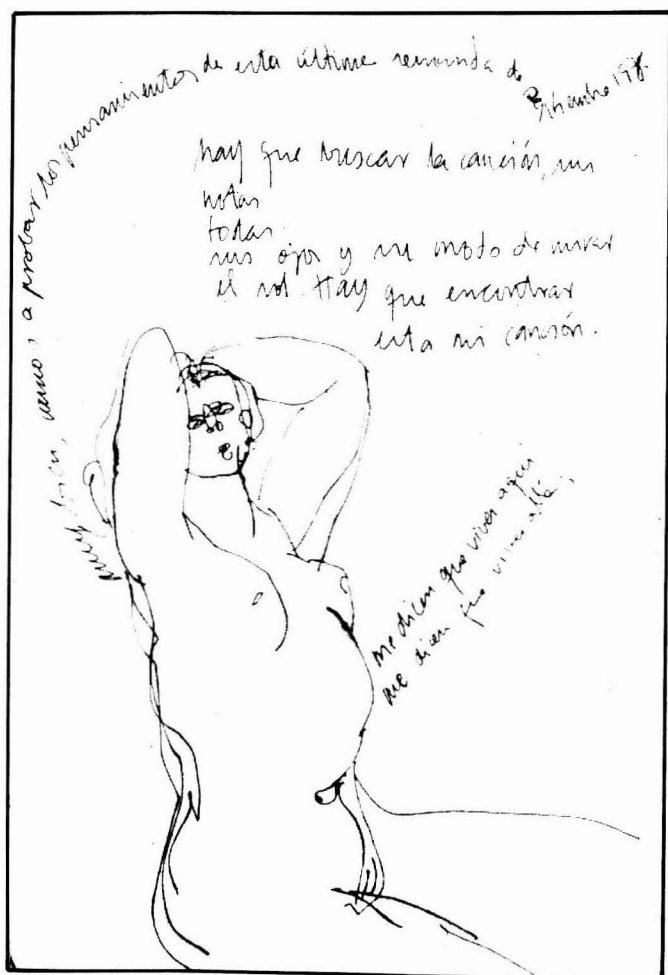
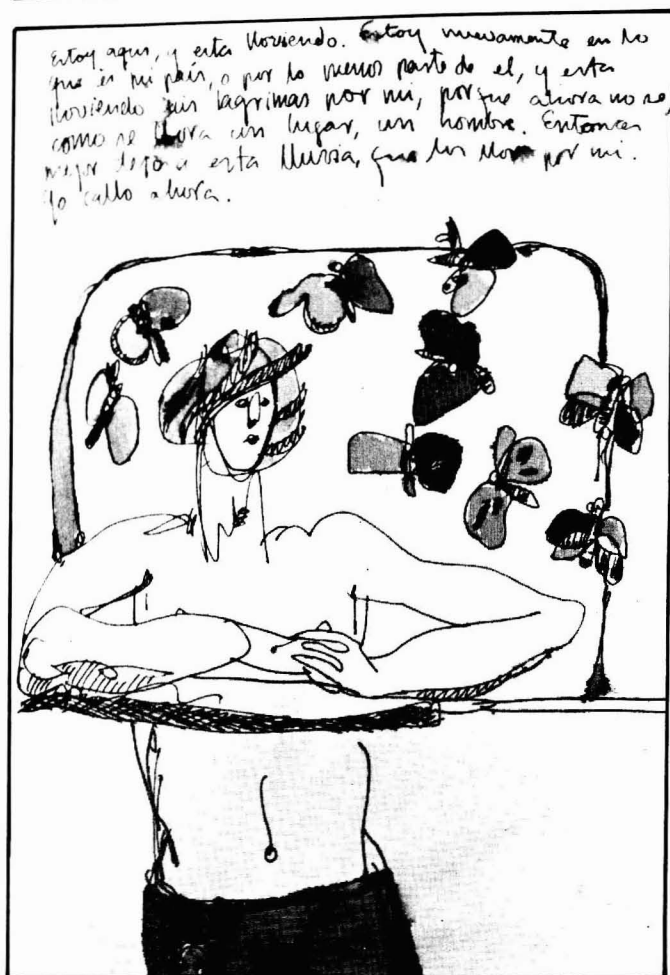
Un segundo elemento a ser considerado alude al papel asignado a la política macroeconómica, el cual, en la propuesta que aquí se hace, no se circunscribe a garantizar las condiciones de equilibrio ni a propiciar comportamientos pro o anticíclicos en la economía; ni siquiera —aceptando el hecho de que el proceso económico se da en una secuencia de rupturas constantes— únicamente a orientar la direccionalidad del comportamiento de los grandes agregados. Es insuficiente la promoción del cambio estructural desde la cúspide de los instrumentos globales de la política económica. Es necesario, por ejemplo, cuando se decide una política de subvaluación del peso como medida de apoyo a las exportaciones de algunas de las ramas del sector industrial, saber dónde se localizan éstas; conocer los efectos que la implantación de tal política provoca en los distintos sectores y regiones del país; conocer las potencialidades exportadoras de las diferentes regiones. De la misma manera, cuando se decide una política de altas tasas de interés con el objeto de promover una mayor captación de ahorro interno y de frenar la especulación cambiaria, habría que responder a interrogantes como los siguientes: ¿qué regiones tienen mayor capacidad de ahorro y por tanto de beneficiarse con la medida? ¿se sabe si para algunas regiones —por lo general las más pobres— la medida únicamente significa el encarecimiento del costo del dinero? ¿qué medidas complementarias habría que adoptar para evitar que el uso indiferenciado de tal instrumento repercuta en una mayor concentración del ingreso interregional? ¿esa política de altas tasas de interés afecta en la misma forma a todos los sectores y ramas de actividad económica?

Nuestro problema consiste en definir esquemas de política económica con especificidades sectoriales y regionales que apoyen la idea de la transformación estructural por encima de la noción del restablecimiento de equilibrios (como si alguna vez los hubiera habido). Estas transformaciones estructurales tienen, por lo menos, dos dimensiones: una se refiere a la composición interna del sector o la región, o si se quiere, del sector en sí mismo (lo intrasectorial) o de la región por sí misma (lo intrarregional). La otra, a la articulación entre sectores, entre regiones y entre sectores y regiones: lo intersectorial, lo interregional, y lo secto-regional. Considerar así la organización económica tiene la ventaja de que permite comprender el conjunto complejo de ramas y agentes económicos, con características territoriales diversas e interrelaciones múltiples que se presentan a ritmos igualmente dispares.

De esta manera, proponemos, es necesario dejar de ver a la política macroeconómica agregada *únicamente* como la inspiradora del crecimiento global, que en todo caso —y siempre *ex-post*— hace precisiones sectoriales y regionales. El planteamiento debiera ser a la inversa: las necesidades, las modalidades y las particularidades de los sectores y de las regiones tendrían que hablar, o dirigirse a los instrumentos de política para definir las formas en las que éstos se organizaran y utilizaran. Se piensa, en suma, que es necesaria la inversión de los métodos de diseño del instrumental de la política económica para ir del nivel de los sectores y las regiones hacia el de la especificación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, etc., así como hacia la determinación de su compatibilidad global en la esfera de lo nacional.

Lo anterior implica revisar las modalidades de los esquemas de planificación que han sido adoptados para pensar en las regiones y su desarrollo en base a la promoción de estrategias que privilegian el impulso a determinadas actividades sectoriales. En ese sentido, puede decirse que en nuestro país ha habido los siguientes tipos de experiencia:

1. Planeación intra-regional con base en la definición de “regiones naturales” (por ejemplo, los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas); con base en la caracterización de “regiones problema” (el Plan de la Chontalpa); a partir de la existencia de “regiones político-administrativas” (es, entre otros, el caso de los planes estatales de desarrollo); definiendo “regiones polarizadas” (como sucedió en las experiencias del Complejo Industrial Sahagún y en la de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas).
2. Planeación interregional a escala infranacional: como en el caso de las regiones prioritarias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Planeación interregional a escala nacional, pero de naturaleza sectorial: los distintos planes sectoriales elaborados por las dependencias públicas federales ejemplifican este esquema.
4. Planeación interregional a escala nacional: la idea de homogeneizar las metodologías y concentrar los diagnósticos y estrategias contenidas en los diversos Planes Estatales de Desarrollo elaborados a partir de 1979 apuntaba a la integración de un sistema de planeación nacional, global, desagregado en términos espaciales, regionales. Este, a la fecha, no ha podido ser concretado.



Las experiencias agrupadas en los puntos primero y segundo se vieron limitadas, en cuanto al alcance de sus objetivos, fundamentalmente por dos razones: por una parte, porque al diagnosticar y elaborar estrategias para el desarrollo de regiones cerradas, no se tomaron en cuenta los efectos de "rebote" provocados por la reacción de otras regiones ante los estímulos emanados del proceso de crecimiento de la que fue objeto original de la planificación. Estos efectos consistieron principalmente en el aumento de los flujos migratorios externos hacia el interior de la región, en la generación de nuevas articulaciones productivas de la región con circuitos económicos supra-regionales, en la modificación de la composición del ingreso y de la demanda interna y en la generación de presiones inflacionarias, sobre todo en los precios de los bienes de consumo básico;² por la otra, por la falta de coordinación en el manejo de los instrumentos de política económica utilizados para la promoción del desarrollo regional y aquéllos usados para inducir el desarrollo nacional, por la diferencia en el número de los instrumentos y en la magnitud de los recursos disponibles para propiciar uno y el otro (piénsese, por ejemplo, en que del total de la inversión pública, uno de los instrumentos más poderosos de los que dispone el Estado, cerca del 90% es Federal, mientras que el 10% restante se distribuye entre 31 entidades federativas y cerca de 2000 municipios), y porque las acciones para impulsar el desarrollo nacional subordinaron siempre a las de alcance regional.

Las experiencias de planeación incluidas en el punto número tres, si bien de cobertura nacional, han provocado desequilibrios en las regiones por la falta de articulación con otras acciones sectoriales realizadas en ellas. En todo caso, las compatibilidades han sido intentadas a posteriori.

En lo que se refiere a las experiencias de planeación interregional a escala nacional comentadas en el punto número cuatro, sus resultados han sido escasos, no sólo por el hecho de que dichos esfuerzos no han cristalizado todavía, sino porque su diseño parte de considerar el paquete instrumental de la política económica nacional global como algo dado y no como algo a ser definido, precisamente, dentro del marco de la planeación interregional a escala nacional. Es, pues, necesaria la inversión de los métodos de diseño de política macroeconómica para que ésta surja, dentro de esquemas de planeación interregional a escala nacional, con la participación de los agentes sociales de los distintos sectores, ubicados en las diversas regiones del país. Sólo de esta manera se logrará una verdadera articulación de las necesidades de "lo nacional" con las de "lo regional" y "lo sectorial".

II

En el apartado anterior se presentaron las definiciones de estructura y política económica ortodoxas y se comentaron las formas en las que ha sido diseñado y operado el instrumental para promover el desarrollo regional, por lo que, a continuación, quisiéramos hacer algunas consideraciones sobre el

1. Una breve presentación de la discusión en torno a la noción de estructura puede encontrarse en Astori, Danilo: *Enfoque crítico de los esquemas de contabilidad social*. Siglo XXI Editores, México, 1978.

2. Una evaluación de este tipo de experiencias en lo que a proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas se refiere, puede consultarse en: Barkin, David: *¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?* Col. Setecentas No. 52, y en Barkin, David y King, Timothy: *Desarrollo regional de México: un enfoque por causas hidrológicas*. Siglo XXI Editores, México.

contenido específico de las propuestas de articulación de los sectores —particularmente el industrial— y las regiones en las estrategias de desarrollo regional aludidas; y por otra, sobre la compatibilidad entre ellas y la estrategia de desarrollo nacional.

En el pasado, en nuestro país, el crecimiento económico casi siempre significó la ampliación de las disparidades en y entre sectores, grupos sociales y regiones. La expansión de la economía mexicana de las últimas ya casi cinco décadas, al tiempo en que se basaba en el aumento del peso proporcional del producto industrial dentro de la composición del Producto Interno Bruto, asignó al aparato industrial la función de promover el desarrollo de las regiones. El desarrollo regional fue impulsado bajo la idea de que la industria —motor de la expansión— debería apegarse a las siguientes directrices:

1. Con respecto a la *ubicación* de las unidades productivas, los criterios para la localización de las plantas se definieron en base a factores locacionales tales como los costos de transporte de las materias primas e insumos intermedios desde su lugar de origen hasta la fábrica, y del producto terminado desde ésta hasta los mercados finales; los costos diferenciales de la mano de obra entre regiones, y la existencia —o inexistencia— de economías externas (incluidos aquí los factores aglomerativos de la teoría de la localización industrial clásica).³
2. En cuanto al *tamaño* de las plantas industriales se operó bajo el supuesto de que el aprovechamiento de economías de escala, en ciertas ramas estratégicas, conllevaba necesariamente al establecimiento de unidades productivas cada vez más grandes y de mayor densidad de capital por unidad de superficie.

Así, sobre la base de estas dos directrices, se diseñaron estrategias de desarrollo regional cuya propuesta fundamental consistía en la concentración de recursos en grandes complejos industriales, con la idea de propiciar la especialización de las regiones en algún tipo de producción industrial a gran escala destinada al comercio con otras regiones, para el mercado nacional o incluso del internacional, aprovechando las ventajas comparativas que derivan del comportamiento específico de los distintos factores locacionales en las diferentes regiones. El papel de dichos conglomerados industriales sería el de generar impulsos de crecimiento en el resto de las actividades económicas de la región por la vía de mecanismos tales como la creación de multiplicadores de ingreso, o de inversión (teoría de la base económica urbana o regional)⁴ o a través de la concatenación tecnológica entre las actividades realizadas en el nodo central —aquel punto geográfico en el que se instala el complejo industrial— y las de su área de influencia o hinterland (teoría de los polos de crecimiento).⁵

3. Una versión de la teoría de la localización industrial en Alfred Wabe puede consultarse en: Coraggio, José Luis: *Teoría económica espacial: Los autores neoclásicos*. Mimeo, ILPES, 1973.

4. Véase, por ejemplo: Tiebout, Charles: "Nuevo examen de la teoría de la base económica urbana", en Secchi, Bernardo: *Análisis de las estructuras territoriales*, Editorial Ariel, Barcelona, 1973.

5. El trabajo clásico sobre polos de crecimiento es el de Perroux, François: "Sobre la noción de polo de crecimiento", artículo después incorporado en el libro del mismo autor *La economía del siglo XX*, publicado en español por ediciones Ariel, Barcelona, 1964.



En nuestro país, la puesta en marcha de este tipo de estrategias de desarrollo regional generó dos tipos de problemas:

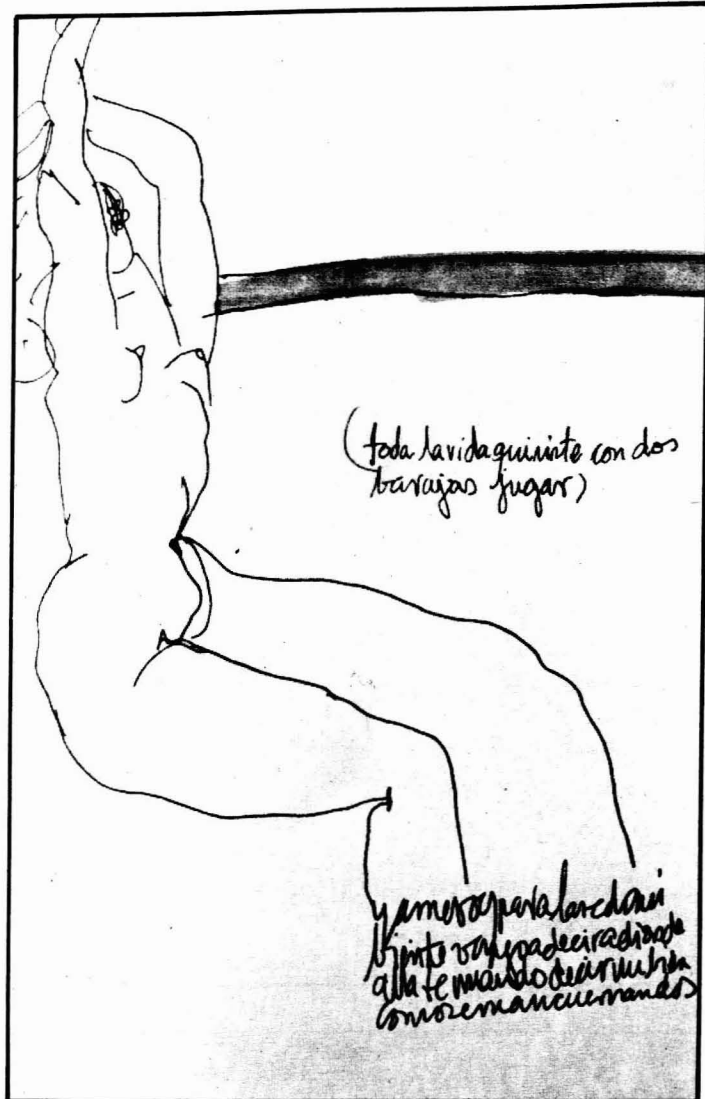
1. Por una parte, aquéllos que se desprendieron de las características mismas de las propuestas teóricas que les sirvieron de sustento, pues en ellas, si bien es posible conseguir un mayor grado de articulación interregional y de vinculación de las regiones a la dinámica de los mercados nacionales mediante la especialización regional, también se propicia la disolución de la lógica interna de reproducción de la región. Algunos de los efectos más importantes de esta disolución pueden ser: (a) la subordinación de las actividades productivas locales a las necesidades y los ritmos de la base económica (esto, en el mejor de los casos, y se da cuando existe *complementariedad* entre las actividades de exportación y aquéllas que se realizan para satisfacer el mercado interno; cuando esto no es así y las relaciones entre ambos tipos de actividades son de *competencia*, los efectos resultan aún más perniciosos para la región, pues se produce la desaparición de sectores completos de actividad y los grados de subordinación resultan aún mayores y crecientes);⁶ (b) la sobreexplotación de ciertos recursos naturales (aquéllos que se utilizan como materias primas de los productos que la región exporta) y la

⁶ Es lo que Gunnar Myrdal denominó el principio de la causación circular y acumulativa. Véase de este autor: *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. FCE, México, 1957.

subutilización de otros que podrían servir como base para la producción de satisfactores destinados al mercado interno; (c) cambios en la estructura ocupacional de la zona (cambios que resultan particularmente adversos cuando ocurre que la población joven o la de mayores niveles de calificación es absorbida por los sectores dinámicos de actividades, en detrimento de la que es ocupada por los sectores que producen para el mercado regional) y; (d) por último, aunque no de menor importancia, se producen cambios en la cultura y en la vida política de las regiones, casi siempre en favor de aquellos grupos que, en la nueva estrategia, se vinculan con agentes sociales extra-regionales.⁷

2. Por otra parte, este tipo de estrategias de desarrollo regional se vieron limitadas en cuanto a sus resultados para las regiones, porque, de entre sus objetivos, predominaron, subordinando a los regionales, los de alcance nacional.⁸ Un ejemplo de ello lo constituyen las cuantiosas inversiones públicas que en la segunda mitad de la década de los setenta se llevaron a cabo para la explotación de los mantos petroleros, en ese entonces recién descubiertos en algunos de los estados del sureste del país. En principio se contribuía con ello tanto al desarrollo nacional como al de dichas entidades federativas. Sin embargo, al predominar el objetivo de utilizar el petróleo como palanca de la expansión nacional de corto plazo, sucedieron dos cosas que limitaron las posibilidades de que tales inversiones sirvieran, también, para impulsar el desarrollo regional: por una parte, dadas las características de las matrices intersectoriales de los estados hoy petroleros, buena parte de los multiplicadores generados —incrementos en la demanda de tubería, de maquinaria, de empleo, etc.— impactaron, o en otras regiones del país, o en el extranjero; por otra, dado el objetivo de maximización de la tasa de crecimiento del producto nacional, y que tal objetivo sólo se podía alcanzar aprovechando las externalidades ya existentes en otras zonas del país⁹ —la ciudad de México y su área metropolitana, por ejemplo— se provocaron transferencias sin contrapartida— de recursos reales y financieros— desde las regiones petroleras hacia las zonas más desarrolladas del país.

De todo lo apuntado hasta ahora, puede concluirse, en síntesis, que al quedar disociados los instrumentos utilizados para la promoción del desarrollo regional de aquéllos que forman la batería de la política macroeconómica y que han sido usados para impulsar el desarrollo nacional-



global, y al quedar subordinados los objetivos del desarrollo regional y a los de alcance nacional, más que fortalecerse las posibilidades de funcionamiento de los polos de crecimiento o la maduración de regiones con actividades de base económica realmente integradas con aquéllas de carácter interno, se propició la formación de economías de enclave (regiones polarizadas, integradas por centros urbanos que crecen a costa del empobrecimiento constante de su área de influencia), y de un proceso creciente de diferenciación interregional.

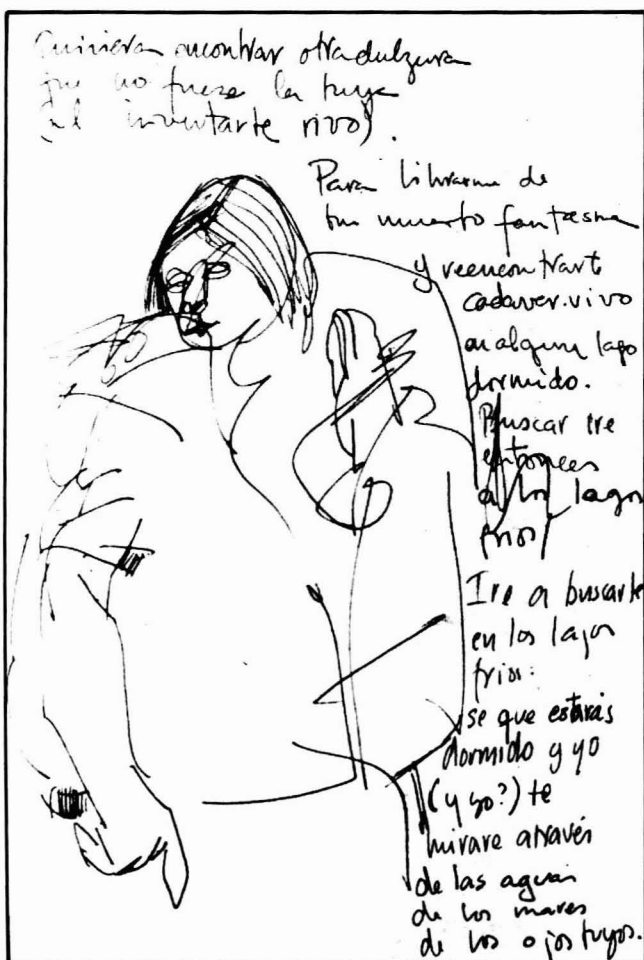
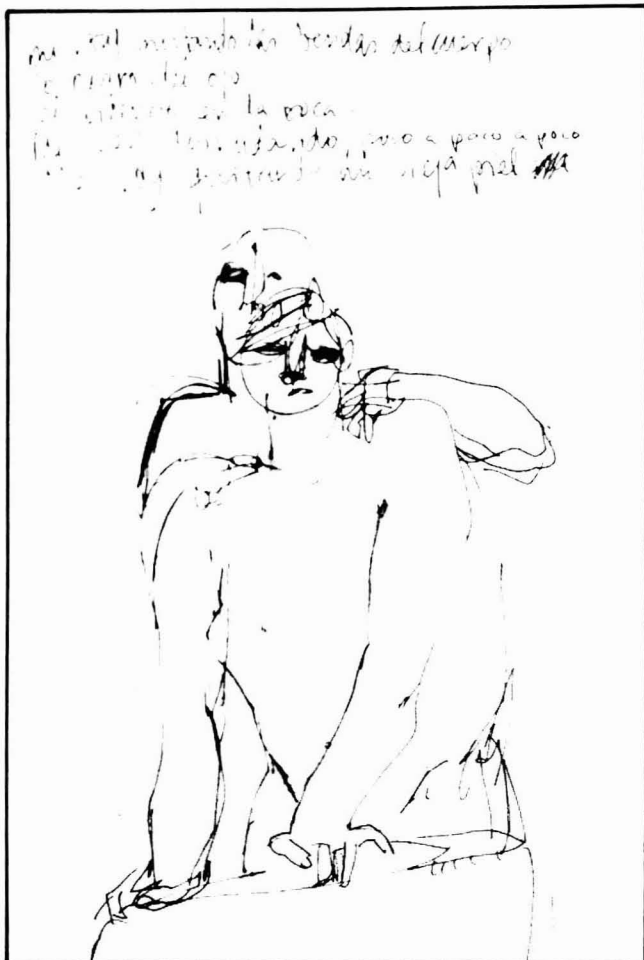
III

A los resultados comentados en cuanto a las limitaciones que las estrategias de desarrollo regional implantadas en nuestro país tuvieron, hoy se une la reconsideración de la validez de los supuestos que las sustentaron. Este replanteamiento obedece, fundamentalmente, a los cambios que están ocurriendo en la división nacional e internacional del trabajo, provocados —entre otros, pero de manera importante— por las modificaciones tecnológicas actualmente en marcha. Hoy está en discusión la pertinencia de los determinantes tradicionales de la localización de la industria en el territorio, así como el papel que esta actividad productiva puede desempeñar en la promoción del desarrollo regional. Nosotros pensamos que los siguientes elementos deben tomarse en cuenta:

⁷ Dos críticas a este tipo de estrategias de desarrollo regional que, desde diferentes perspectivas, apoyan los argumentos que en estas notas se apuntan, puede verse en: Weaver, Clyde: "The limits of economism: towards a political approach to regional development and planning", en *London Papers in Regional Science*, Vol. II 1981, Pion, Londres; y Hilhorts, Jos: "La teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis", en *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*; Siglo XXI, editores, México 1976.

⁸ En esta aseveración está implícito un doble reconocimiento: de un lado, el carácter polivalente de cualquier estrategia de desarrollo regional, en términos de que, además de ser tal, forma parte de la estrategia de desarrollo nacional; por otro, el de que los objetivos nacionales y los regionales son, por naturaleza, no sólo complementarios, sino al mismo tiempo, contradictorios.

⁹ El argumento teórico de esta afirmación puede consultarse en: De Matos, Carlos, *La planificación regional a escala nacional*. Mimeo, ILPES, 1977.



1. En lo que se refiere a la definición del tamaño óptimo de las plantas productivas hay evidencia empírica que muestra que los supuestos de que las economías de escala son propiedad de una sola planta, y de que su aprovechamiento conlleva necesariamente a la instalación de unidades de gran tamaño, son poco plausibles.¹⁰ Factores tales como la diversificación de la demanda, la estructura del consumo, la capacidad de articulación tecnológica, financiera y aún administrativa entre pequeñas empresas, les permite mayor elasticidad de la producción, una creciente flexibilidad frente a las cambiantes condiciones económicas generales, y una mayor posibilidad de abatir costos con capacidad productiva creciente, a partir de la coordinación de los intercambios entre éstas.
2. Una tendencia paralela que también ha contribuido a modificar los supuestos sobre los cuales se ha apoyado la política tradicional con respecto a la localización industrial en el territorio, ha sido la sistemática pérdida de relevancia, como factor locacional, de los costos de transporte entre fuentes de insumos, centros productivos y mercados. Dada la creciente homogeneización y transnacionalización de los mercados, y dado el desarrollo tecnológico de los sectores de comunicaciones y transportes, este factor tiene, hoy, menor gravitación en la estructura de costos de la empresa industrial.
3. Los cambios en la estructura de los mercados y la mayor elasticidad en la producción que han sido comentados en los dos acápites anteriores permiten pensar, como una posibilidad real, la de que ciertas externalidades que contribuyeron en la configuración de patrones de industrialización concentrados pueden desaparecer.

Los puntos anotados significarían, en términos de la localización de una unidad industrial que, de los tres factores de la teoría de la localización industrial mencionada en el capítulo anterior, hoy solamente es relevante uno de ellos: los costos diferenciales de la fuerza de trabajo.¹¹

Tales cambios, y pasando del terreno de la empresa individual al del sector industrial en su conjunto, sugieren que se podría estar en presencia de modificaciones importantes en las relaciones interindustriales, así como de los papeles que la gran industria y el macroconglomerado urbano han desempeñado como "motores del desarrollo".

Frente a esas perspectivas, es necesario pensar en esquemas de política económica que, desde las especificidades sectoriales y regionales, puedan orientar las transformaciones estructurales que apunten hacia modelos de desarrollo con mayores niveles de articulación intersectorial y menores en términos de concentración territorial. ◇

¹⁰ Steindl, Joseph. "Problemas estructurales de la crisis", de próxima aparición en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1985. (Este trabajo ha sugerido otras ideas que, en este ensayo, aplicamos a la realidad mexicana). Véase también: Brusco, Sebastiano. "The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration" en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. VI, Núm. 2, Junio de 1982.

¹¹ En apoyo de este argumento puede consultarse el trabajo de Celso Furtado: "Transnacionalización y monetarismo", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 2, 1983.